

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITTELUSTA STRATEGISEEN SUUNNITTELUUN  
PUOLUSTUSVOIMISSA**

Tutkielma

Kapteeni  
Jussi Ylimartimo

Esiupseerikurssi 62  
Ilmasotalinja

Huhtikuu 2010

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

<b>Kurssi</b> Esiupseerikurssi 62	<b>Linja</b> Ilmasotalinja
<b>Tekijä</b> Kapteeni Jussi Ylimartimo	
<b>Tutkielman nimi</b> PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITTELUSTA STRATEGISEEN SUUNNITTELUUN PUOLUSTUSVOIMOISSA	
<b>Oppiaine johon työ liittyy</b> Johtaminen	<b>Säilytyspaikka</b> Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
<b>Aika</b> Huhtikuu 2010	Tekstisivuja 41
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten ja miksi puolustusvoimissa on siirrytty pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun. Tutkimuksessa haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- miksi puolustusvoimissa on luovuttu pitkän tähtäyksen suunnittelusta ja otettu käyttöön kehittämisohjelmat?</li><li>- miksi Pääesikuntaan perustettiin strategisen suunnittelun sektori?</li><li>- miten strateginen suunnittelu käynnistettiin puolustusvoimissa ja miten tämä on ollut yhteydessä Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käynnistämiseen?</li><li>- millainen on puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistämisen yhteys julkishallinnon strategisen johtamisen kehityslinjoihin?</li></ul> <p>Keskeisenä tutkimusaineistona olivat strategiaa ja strategista johtamista käsittelevä kirjallisuus ja tutkimukset, puolustusvoimissa tuotetut asiakirjat sekä haastattelut. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kuvailevaa aineistolähtöistä analyysia.</p> <p>Tutkimuksessa ilmeni, ettei puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmä vastannut 1990-luvun lopulla tapahtuneita turvallisuusympäristön muutoksia. Puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitelmat (PTS) painoutuivat materiaalihankkeisiin ja taloudellisten resurssien allokontiin. Puolustusvoimien kehittämisohjelmilla pyritään puolustusvoimien kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.</p> <p>Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin perustamisen keskeiset syyt olivat Puolustusneuvoston sihteeristön lakkauttaminen 1.3.2000. Tällöin Pääesikunnan operatiiviseen osastoon perustettu strategisen suunnittelun sektori käytännössä jatkoi Puolustusneuvoston sihteeristön strategisen suunnittelun työtä. Samaan aikaan meneillään olleessa Pääesikunnan ja alaisten laitosten organisointia selvittäneessä PELKO-projektissa selvitettiin myös Pääesikunnan osastojen työnjakoa.</p> <p>Tutkimuksessa varmistui käsitys siitä, että strateginen suunnittelu aloitettiin ensin puolustusvoimissa. Tämän jälkeen se omaksuttiin Puolustusministeriössä.</p>	

Tutkimuksen perusteella puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistäminen ei ole juurikaan ollut yhteydessä julkishallinnon kehitystrendeihin. Julkishallinnossa käyttöön otettuja johtamismalleja on puolustusvoimille tarjottu lähinnä Puolustusministeriöstä. Näistä tulosjohtaminen on otettu käyttöön puolustusvoimissa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ollut määritellä puolustusvoimien strategisen johtamisen käsitettä. Strategisen johtamisen käsite on puolustusvoimissa vielä täsmentämättä. Aineiston keräämisen yhteydessä selvisi, että strategisen johtamisen käsitteen määrittely on meneillään.

#### **AVAINSANAT**

Pitkän tähtäyksen suunnittelu, PTS, strateginen johtaminen, strateginen suunnittelu, Pääesikunta, Puolustusministeriö

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1.</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuuskatsaus	2
1.3	Tutkimustehtävä	5
1.4	Tutkimuksen viitekehys, tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto	5
<b>2.</b>	<b>STRATEGINEN JOHTAMINEN KÄSITTEENÄ</b>	<b>9</b>
2.1.	Määrittelemätön ja monitahoinen käsite	9
2.2.	Muodollinen suunnittelujärjestelmä	12
<b>3.</b>	<b>PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITTELU</b>	<b>14</b>
3.1.	Pitkän tähtäyksen suunnittelu strategisena suunnitteluna	14
3.2.	Pitkän tähtäyksen suunnittelu kahdella raiteella	16
3.3.	Pitkän tähtäyksen suunnittelu kehittämisohjelmaksi	19
<b>4.</b>	<b>STRATEGISEEN SUUNNITTELUUN 2000 - LUVULLA</b>	<b>22</b>
4.1.	Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin perustaminen	22
4.2.	Puolustusministeriö herää strategiseen suunnitteluun	26
4.3.	Puolustusvoimien strategisen johtamisen ja julkishallinnon strategisen johtamisen kehittämisen yhteydet	30
4.4.	Puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistäminen	31
<b>5.</b>	<b>POHDINTA</b>	<b>35</b>
5.1.	Johtopäätökset	35
5.2.	Luotettavuuden arviointi	39
5.3.	Jatkotutkimusesitykset	40

## LÄHTEET

# PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITTELUSTA STRATEGISEEN SUUNNITTELUUN PUOLUSTUSVOIMOISSA

## 1. JOHDANTO

”Olen useampaan otteeseen täällä [Pääesikunnassa] todennut, että se sana strateginen on sellainen, että sen käyttämistä pitäisi viimeiseen saakka välttää, ellei sitä todellakin tarkoiteta.”<sup>1</sup>

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Puolustusvoimissa käynnistettiin vuonna 2006 Maanpuolustuskorkeakoulun johtama strategisen johtamisen tutkimushanke, jonka tavoitteena oli selvittää puolustusvoimien rauhan ajan strategista johtamista. Tämä tutkimusraportti liittyy strategisen johtamisen tutkimushankkeeseen huolimatta siitä, että tutkimushankkeen loppuraportti jätettiin Pääesikuntaan keväällä 2009. Tutkimushankkeen loppuraportin perusteella Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksella on laadittu artikkelikokoelma Strategian jäljillä<sup>2</sup>.

Tässä tutkimuksessa tutkimusprosessin aikana mielenkiinto suuntautui strategisen johtamisen olennaisen osan - strategisen suunnittelun - tutkimiseen siitä näkökulmasta, miten strateginen suunnittelu on tullut puolustusvoimiin. Tutkimuksen työhypoteesiksi muodostuivat strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportissa mainitut seikat, joita arvioidaan tämän tutkimuksen johtopäätöksissä:

”Puolustusvoimiin strategisen johtamisen käsite liiketaloudellisessa merkityksessään rantautui virallisesti 1999 kun Pääesikunnan operaatioesikunta perusti strategisen suunnittelun sektorin. Tämä jatkoi perinteistä pitkän tähtäimen suunnittelutyötä siten, että aluksi PTS muutettiin kehittämisohjelmaksi. Yhtenä tavoitteena uudistuksessa oli saada suunnitelmat pois kassakaapista organisaation laajempaan käyttöön. JOHTOPÄÄTÖS: Liiketaloudellinen strategia-ajattelu hiipi puolustusvoimiin vähitellen, kun New Public Management omaksuttiin koko valtiolaivan opiksi. Tarve ei niinkään ollut sisäinen, vaan ulkoinen paine ohjasi soveltamaan oppia, joka taipuu puolustusvoimien käyttöön vaikeasti, mutta jota täytyy ulospäin kyetä esittämään.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kenraaliluutnantti Markku Kolin haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>2</sup> Terho, Sampo (toim.): Strategian jäljillä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Edita, Helsinki 2009.

<sup>3</sup> Strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportti, s. 13. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Ilman johdanto -lukua oleva tekijän hallussa oleva versio.

## 1.2. Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuuskatsaus

Aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen perehtymisellä on tutkimuksessa useita tavoitteita. Sen lisäksi, että ne ovat tutkimuksen lähteitä, niiden muodostaman kuvan avulla asemoidaan tutkittava ilmiö tutkimuskenttään sekä tuetaan tutkimuskysymysten asettelua. Niihin perehtyminen on tässä tutkimuksessa luokiteltu kolmeen pääryhmään: puolustushallintoa ja puolustusvoimia käsittelevään strategiatutkimukseen, yleiseen strategista johtamista käsittelevään kirjallisuuteen sekä johtamisoppien historian tutkimukseen. Strategia ja strateginen johtaminen ovat käsitteitä, joihin on perehdytty tutustumalla niitä käsittelevään kirjallisuuteen.

Strategista johtamista käsittelevää kirjallisuutta on nykyisin runsaasti ja sitä kirjoitetaan koko ajan lisää. Tämä on haaste strategisen johtamisen historian kuvaamiselle<sup>4</sup>. Toisaalta strateginen johtaminen on kehittynyt liike-elämässä, monialaisen tutkimuksen ja strategisen johtamisen konsulttien toimesta<sup>5</sup>.

Puolustushallinnossa strategista johtamista on tutkittu 1990-luvun lopulta alkaen. Uranuurtajana on ollut Marco Krogars, joka on vuosituhannen vaihteessa julkaissut useita puolustushallinnon strategiseen johtamiseen ja sotilasorganisaation muutokseen liittyviä teoksia.<sup>6</sup>

Puolustushallinnossa väitöskirjoja strategista johtamista lähellä olevasta aiheesta ovat tehneet vallantutkimuksen näkökulmasta Ilkka Puukka ja semiotiikan näkökulmasta Marko Laaksonen<sup>7</sup>. Vuoden 2010 aikana valmistunee Mika Aallon väitöskirja Puolustusvoimat

---

<sup>4</sup> Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009, s. 25: ”Varsin lujasti strategiakäsitys istuu nykypäivän johtamissanastossa. Erään arvion mukaan pelkästään englanninkielisen kirjallisuuden maailmassa ilmestyy vuosittain yli kymmenentuhatta itsenäistä teosta (kirjaa ja artikkelia), joiden otsikossa esiintyy sana *strategy*. Pelkästään yhden vuoden tuotantoon sisältyy siis enemmän strategiatarinaa kuin kukaan voi omaksua elämänsä aikana. Tämän lisäksi tulee tietysti ottaa huomioon kaikki se ”strategiakirjallisuus”, jota yksittäiset organisaatiot tuottavat. Näiden sivujen, huoneentaulujen tai PowerPoint-tiedostojen määrää ei tietävästi kukaan ole uskaltanut arvioida”.

<sup>5</sup> Sama, s. 14

<sup>6</sup> Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Helsinki 1999. Krogars, Marco: Muutoksen suunta. Näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 5, Helsinki 2000.

<sup>7</sup> Puukka, Ilkka: Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Kustannus OY Suomen Mies. Tampere 2005. Laaksonen, Marko: Merkkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 1. Edita, Helsinki 2009.

strategialähtöisenä organisaationa. Tämän tutkimuksen osalta Marko Laaksosen tuore väitöstutkimus on avannut näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen kysymyksiin ja erityisesti teoreettisiin perusteisiin. Ilkka Puukka on antanut tekijälle arvokkaita tietoja oman toimijaroolinsa näkökulmasta puolustushallinnon strategisen johtamisen kehittymisestä 1990-luvulla.

Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikursseilla on laadittu puolustusvoimien strategista johtamista ja erityisesti sen käytäntöön soveltamista käsitteleviä diplomitöitä<sup>8</sup>. Yleisesikuntaupseerikurssien strategisen johtamisen opetukseen liittyen on julkaistu Hannu Räsänen toimittamat artikkelikokoelmat<sup>9</sup>. Nämä koostuvat oppilasupseereiden seminaaritutkimuksina kirjoittamista artikkeleista. Artikkelikokoelmissa strategista johtamista on lähestytty monipuolisesti esimerkiksi operaatiotaidon ja taktiikan, komentajuuden ja rauhan ajan hallinnon näkökulmista.

Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikursseilla on strategista johtamista tutkittu muutamissa tutkielmissa<sup>10</sup>. Näiden tutkielmien avulla on perehdytty tutkimusaiheeseen ja erityisesti tutustuttu strategisen johtamisen käsitelmäärittelyihin ja tutkimuksen ongelmiin.

Strategisen johtamisen tutkimushankkeessa on tuotettu taustaselvityksiä strategisesta johtamisesta eri näkökulmista tutkimushankkeen loppuraporttia varten. Nämä taustaselvitykset ovat olleet tämän tutkimuksen käytössä.

Julkishallinnon ja liike-elämän osalta Mika Kamensky, Pauli Juuti, Mikko Kosonen ja Timo Silen ovat julkaisseet strategisen johtamisen perusteoksia<sup>11</sup>. Viime vuosina laajentuneena

---

<sup>8</sup> Kangaste, Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balance Scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 23, Helsinki 2002. Villikari, Mikko: Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian jalkautuminen merivoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2484, 2007.

<sup>9</sup> Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen ajattelu puolustushallinnossa - näkökulmia uusiin uhkiin ja kokonaisturvallisuuden käsitteeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 6, Helsinki 2001. Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen osaaminen puolustushallinnossa - näkökulmia strategisen osaamisen käsitteeseen, tasoon ja tarpeeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 10, Helsinki 2003.

<sup>10</sup> Tapanainen, Kari: Strategisen johtamisen ja TRSS-prosessin rajapinta ja sen haasteet, Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma, 2008. Virta, Jami: Strategiat diskursssianalyttisesti tarkasteltuna - tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma, 2009.

<sup>11</sup> Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2004. Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009. Kosonen, Mikko ja Doz, Yves: Nopea strategia. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2008. Silen, Timo: Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Yliopistopaino, Helsinki 2006.

tutkimuskohteena on ollut strateginen kumppanuus ja sen vaikutus puolustushallinnossa<sup>12</sup>. Strategisen johtamisen osalta tässä tutkimuksessa käytetään termejä ”julkishallinto” ja ”liike-elämä” yleensä erotuksena puolustushallinnosta ja puolustusvoimista.

Johtamisoppien vaikutusta ja johtamisoppien jalkautumista liike-elämään ja julkishallintoon eri valtioissa ja organisaatioissa ovat tutkineet Hannele Seeck ja Minna Tiili<sup>13</sup>. Hannele Seeckin tutkimuksessa korostuu liikkeenjohdollinen - tayloristinen - näkökulma. Minna Tiilin väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan ministereiden roolia valtionhallinnon strategisessa ohjauksessa. Tiilin lähtökohtana on New Public Management (NPM, vapaasti suomennettuna ”uusi julkisjohtaminen”) -uudistuksen käyttöönotto valtiohallinnossa. Tiilin tutkimuksen mukaan strateginen johtaminen suomalaisessa julkishallinnossa on peräisin toisesta 1990-luvulla julkishallinnossa laajasti käyttöönotetusta johtamisopista - tulosjohtamisesta (management by results).

Aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuskatsauksen perusteella voi todeta, ettei johtamisoppien tulemistä puolustushallintoon tai puolustusvoimiin ole juuri tutkittu. Julkishallinnon ja liike-elämän osalta historialliset kehityskulut on melko kattavasti selvitetty. Strategisen johtamisen kannalta tarkasteltuna sotilasjohtamisella ja liikkeenjohdolla on mielenkiintoinen yhteys. Toisen maailmansodan aikana asevoimien käytössä olleet tilastolliset menetelmät levisivät liike-elämään myös Suomessa, jolloin yrityksissä otettiin käyttöön sotilasperäisiä käsitteitä kuten strategia, valtaus ja etulinja. Pitkän aikavälin suunnittelun sijaan tuli käsite strateginen johtaminen. Suomessa yritysjohtajat ovat yleensä olleet varsin myöntämielisiä puolustusvoimien johtamisopeille<sup>14</sup>, mitä kuvaa seuraava esimerkki tutkimuksen laatimisaikana ilmestyneestä populaarikirjallisuudesta:

”Mietittiin, että mitähän noilta sotilailta voisi oikein oppia. Niinpä sitten päätös oli, että mitäpä jos kutsutaan Pääesikunnan kenraaliluutnantti Aimo Pajunen tänne saunailtaan ja pohditaan, mitkä ovat sotilasstrategian ja yritysstrategian erot ja yhteneväisyydet, ja voitaisiinko me oppia toisiltamme. Muistan sen, että ensimmäinen lopputulema oli sängen mielenkiintoinen ja selkeä, että molemmilla on yhteinen päämäärä: voiton tavoittelu.”<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Laaksonen, Marko: Luottamus hyvä, valvonta paras? Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanushaasteen edessä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 28, Helsinki 2004.

<sup>13</sup> Seeck, Hannele: Johtamisopit Suomessa - taylorismista innovaatioteorioihin, Gaudeamus, Helsinki 2008. Tiili, Minna: Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta politica 34. Department of Political Science University of Helsinki. Helsinki University Print. Helsinki 2008.

<sup>14</sup> Silen, s. 18 - 25. Ks. myös: Seeck, s. 322 - 323.

<sup>15</sup> Simon, John: Koneen ruhtinas - Pekka Herlinin elämä. Otava, Keuruu 2009, s. 180.



### 1.3. Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, **miten ja miksi Puolustusvoimissa on siirrytty pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun.**

Alatutkimusongelmina ovat:

1. Miksi puolustusvoimissa on luovuttu pitkän tähtäyksen suunnittelusta ja otettu käyttöön kehittämisohjelmat?
2. Miksi Pääesikuntaan perustettiin strategisen suunnittelun sektori?
3. Miten strateginen suunnittelu käynnistettiin puolustusvoimissa ja miten tämä on ollut yhteydessä Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käynnistämiseen?
4. Millainen on puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistämisen yhteys julkishallinnon strategisen johtamisen kehityslinjoihin?

Raportin ensimmäisessä käsittelyluvussa (luku 2) kuvaillaan strategisen johtamisen käsitteen monitahoisuutta ja rajataan tutkimusaihetta. Ensimmäiseen alatutkimusongelmaan vastataan luvussa 3, jossa kuvataan myös strategisen johtamisen, strategisen suunnittelun ja pitkän tähtäyksen suunnittelun historiallisia kehityskulkuja. Toiseen, kolmanteen ja neljänteen alatutkimusongelmaan vastataan pääasiassa luvussa 4. Osin neljänteen alatutkimusongelmaan vastataan raportin kuluessa. Tutkimusongelmien vastaukset kootaan ja niitä arvioidaan tutkimusraportin viimeisessä luvussa.

Tutkimuksessa ei selvitetä puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitelmien tai kehittämisohjelmien sisältöjä, koska näiden kuvaaminen ei tuo tälle tutkimukselle lisäarvoa. Lisäksi se ei ole tietoturvaluokitusten vuoksi mahdollista. Tutkimuksen kronologian painopiste käsittää vuodet 1997 - 2001. Tutkimuksessa ei vertailla puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelun tai strategisen suunnittelun mallien eroavaisuuksia julkishallinnon tai liike-elämän vastaaviin suunnittelujärjestelmiin.

### 1.4. Tutkimuksen viitekehys, tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto

Tämä tutkimus on luonteeltaan historiallinen. Tavoitteena on selvittää puolustusvoimien strategisen johtamisen historiaa. Historiantutkimuksessa eräänä lähtökohtana on selvittää kausaalisuhteita tapahtuma-ajan näkökulmasta.

Tutkimuksen viitekehys on kuvassa 1. Se on käsitteellinen viitekehys, ja siinä kuvataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita<sup>16</sup>. Se osoittaa ja jäsentää tutkijan näkökulmaa tutkittavaan ilmiökenttään tai aihepiiriin nähden. Viitekehyksellä osoitetaan myös tutkimuksellinen kokonaisuus, joka ohjaa lähteiden hakua ja tutkimusmenetelmien käyttöä. Viitekehyksellä osoitetaan myös tutkimuksen rajaukset.<sup>17</sup>

Tämän tutkimuksen viitekehys kuvaa puolustusvoimien strategiseen johtamiseen liittyviä tekijöitä. Viitekehysten ylätasolle on kuvattu Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston strateginen ohjausvaikutus puolustushallinnon strategiseen johtamiseen. Ohjaavina strategiaasiakirjoina ovat olleet 1990-luvulle saakka Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöt ja 1990-luvun puolivälistä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot.

Vuosituhanne vaihtelee muodostaa viitekehyksessä murroskohdan, jolloin puolustusvoimien ja puolustushallinnon strategisessa johtamisessa ja suunnittelussa tapahtui merkittäviä muutoksia. Organisaatioiden osalta keskeinen muutos oli Puolustusneuvoston ja sen sihteeristön lakkauttaminen sekä strategisen suunnittelun sektorin perustaminen Pääesikuntaan. Keskeinen muutos toiminnoissa oli pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmän vähittäinen muuttaminen puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuudeksi.

Viitekehyksessä on kuvattu myös puolustushallinnon strategisen päätöksenteon keskeiset toimijat Puolustusministeriössä ja puolustusvoimien ylimmässä johdossa. ”Suhdenuolet” on kuvattu tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpien tekijöiden välille - todellisuudessa puolustushallinnon strategisen johtamisen kokonaisuus ja siihen vaikuttavat strategisen ohjauksen mekanismit muodostavat toisiinsa vaikuttavan verkoston.

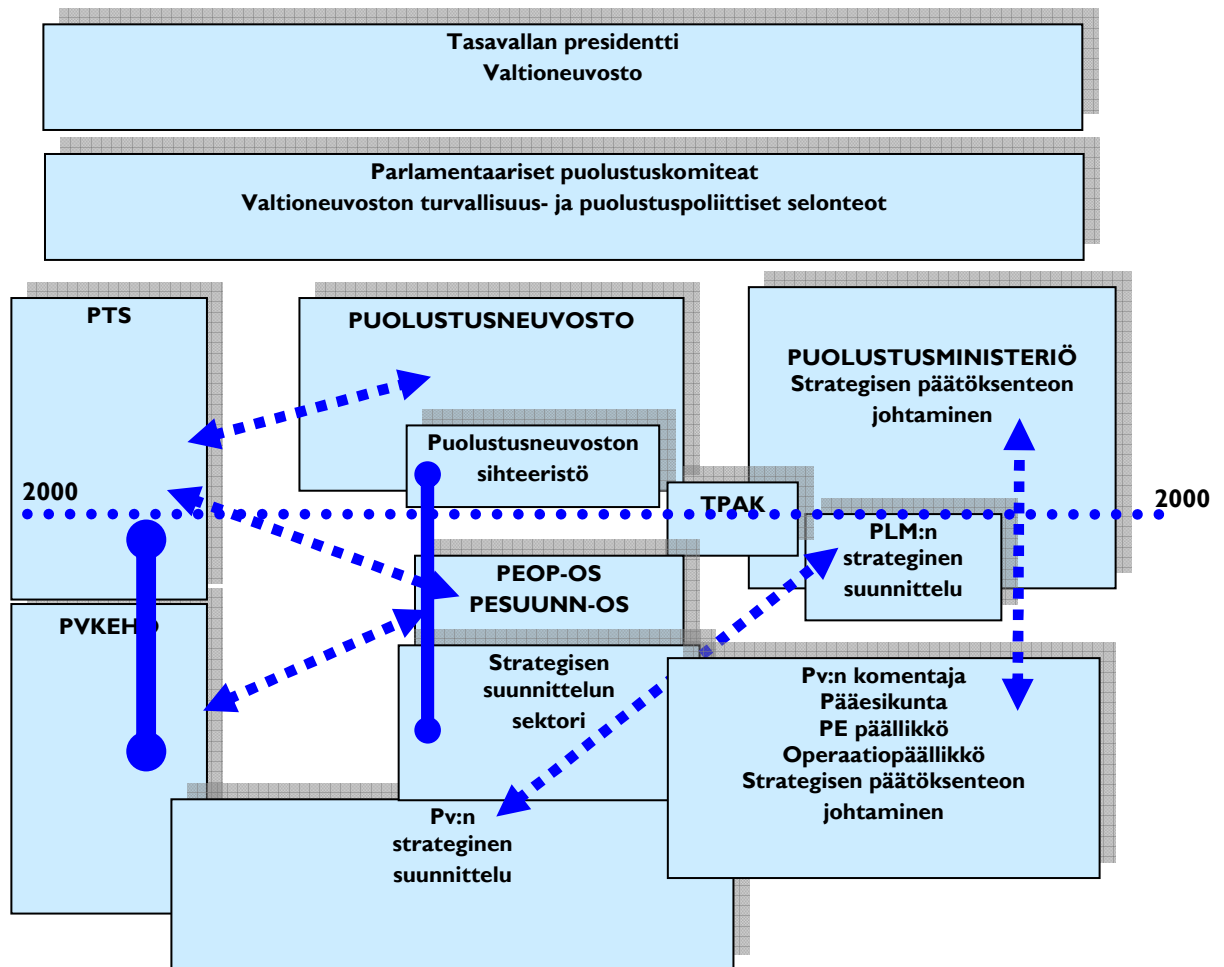
Tutkimusongelmaa lähestytään puolustusvoimien rauhan ajan ja Pääesikunnan johtamisen näkökulmasta. Valintaa perustellaan sillä, että Pääesikunta on operatiivis-strategisella toimintatasolla<sup>18</sup> toimiva Puolustusvoimain komentajan alainen johtoesikunta, joka tukee

<sup>16</sup> Huttunen, Mika ja Metteri, Jussi (toim.): Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan Laitos, Julkaisusarja 2, n:o 1/2008. Edita, Helsinki 2008, s. 52.

<sup>17</sup> Ks. Virta, s. 8-9.

<sup>18</sup> Vrt. esim. Kenttäohjesääntö, yleinen osa., Edita, Helsinki 2007, s. 35. Pääesikuntaa voidaan pitää ainakin osittain strategisella tasolla toimivana johtoesikuntana ja keskushallintoviranomaisena. Toisaalta prikaatikenraali Sakari Honkamaan mukaan Pääesikunta on strateginen johtoporras: ”Pääesikunta on strateginen johtoporras, ei siinä sen kummempaa filosofointia tarvita.” Ilkka Puukan mukaan puolustusvoimissa strategisen tason tehtäviä ovat *ainakin* (kurs. tutkimuksen laatijan) puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, operaatiopäällikön, henkilöstöpäällikön, puolustushaarakomentajien ja Maanpuolustuskorkeakoulun rehtorin tehtävät. Ks. Puukka, Ilkka: Sotilasjohtaminen muuttuvassa maailmassa. Paradigmaattinen tarkastelu. Tiede ja

Puolustusvoimain komentajaa päätöksenteossa ja toimeenpantee komentajan päätökset. Pääesikunnan toiminta painottuu suunnitteluun, toiminnan ohjaukseen sekä nykyisin puolustushaarojen yhteisoperaatioiden koordinointiin.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys.

Koska kyseessä on historian tutkimus, niin tutkimusmenetelmäksi on valittu kuvaileva ja analyysoiva aineistolähtöinen tutkimus. Kuvailevalla tutkimusmenetelmällä on tutkittu pitkän tähtäyksen suunnittelun päättämistä ja strategisen suunnittelun aloittamista puolustusvoimissa. Aineistolähtöisellä analyysillä on tutkittu tapahtumien puolustushallinnon sisäisiä syy-yhteyksiä ja pyritty löytämään yhteydet ja viitteet muun julkishallinnon strategisen suunnittelun ja johtamisen kehitykseen.

Tutkimusaineisto on ohjannut tutkimusprosessia. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimustehtävän ratkaisemisessa tutkimusaineistolla on ratkaiseva merkitys. Onko tutkimuskysymyksiin mahdollista vastata käytettävissä olevalla tai valitulla aineistolla? Laadullisessa tutkimuksessa aineistoon perehtyminen ohjaa lopullisen tutkimuskysymyksen muotoutumista. Aineisto voi myös nostaa esiin uusia kysymyksiä ja ongelmia. Tämän tutkimuksen osalta eräs tällainen seikka oli, ettei puolustusvoimien strategista johtamista tai strategista suunnittelua ole helppoa tutkia irrallisena puolustushallinnon kokonaisuudesta. Puolustushallinnon kokonaisuutena tässä tutkimuksessa ymmärretään Puolustusministeriön ja Pääesikunnan muodostamaa kokonaisuutta<sup>19</sup>. Tämä kävi selvästi ilmi tutkimushaastatteluissa, joten tutkimukseen oli perusteltua liittää Puolustusministeriön ja Pääesikunnan strategisen johtamisen ja strategisen suunnittelun yhteistoimintaan liittyvä kysymyksenasettelu.

Tutkimusaineiston kokoaminen voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa aineiston kartoittaminen ja aiheeseen perehtyminen aloitettiin alustavan aiheen määrittämisen jälkeen. Keskeisenä menetelmänä on ollut kirjallisuuden kartoittamisen lisäksi ja tutkijan ymmärrystä lisäävinä haastattelut, joita käytettiin hyväksi myös tutkimussuunnitelman laatimisessa.

Tutkimussuunnitelmaa laadittaessa todettiin, että tutkimustehtävän ratkaiseminen edellyttää perehtymistä alkuperäisasiakirjoihin. Tässä vaiheessa oli nähtävissä, että asiakirjojen tutkimista rajoittavat salassapitomääräykset. Toisessa vaiheessa tutkimusluvan perusteella tutkija pääsi perehtymään Pääesikunnan operatiivisen osaston salaiseen arkistoon<sup>20</sup>. Samassa yhteydessä todettiin, että Pääesikunnan suunnitteluosaston salainen arkisto oli asiakirjojen säilytysaikojen mukaisesti supistettu polttamalla lokakuussa 2008. Osa tästä aineistosta oli tosin löydettävissä Pääesikunnan operatiivisen osaston salaisesta arkistosta. Turvaluokiteltuun materiaaliin perehtymällä pyrittiin täydentämään tutkimuksen julkisesta aineistosta muodostuvaa puolustusvoimien strategisen suunnittelun historian kuvaa. Tässä vaiheessa tiedettiin, että alkuperäismateriaali on myös sirpaleista ja ettei aiheesta ole olemassa kokonaisesitystä.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ks. Laaksonen (2009), s. 24.

<sup>20</sup> Menettelyä on pidettävä sikäli poikkeuksellisenä, että operatiivisen osaston salaista arkistoa voidaan luonnehtia Pääesikunnan ”salaisista salaisimmaksi” arkistoksi. Kiitokset tutkimusluvan myöntämisestä kuuluvat valmiuspäällikkö, lippueamiraali Kari Takaselle ja käytännön arkistotyössä toimistosiihteeri Irmeli Nikulaiselle.

<sup>21</sup> Kommodori Timo Saastamoisen PvAH-sanoma 14.10.2009. Tekijän hallussa. Kenraaliluutnantti Kolin mukaan materiaali on pääasiassa yksittäisten henkilöiden laatimia näyttöesityksiä. Tämän käsityksen vahvisti prikaatikenraali Sakari Honkamaa haastattelussa 17.2.2010. Honkamaan mukaan suurestakin työmäärästä saattaa jäädä jäljelle lopulta hyvin tiivis ja pelkistetty asiakirja arkistoitavaksi.

Aineistoa on haettu myös puolustusvoimien tietokannoista. Puolustusvoimissa vuosina 1997 - 2005 käytössä ollut hallinnollinen tietojärjestelmä Esikuntajärjestelmä oli tässä keskeinen. Esikuntajärjestelmässä haut kohdistettiin Pääesikunnan operatiivisen ja suunnitteluosaston julkiseen EJ-arkistoon alkaen vuodesta 1997. Asiakirjoja haettiin hakusanoilla strateginen johtaminen, strateginen suunnittelu ja pitkän tähtäyksen suunnittelu ja niiden taivutusmuodoilla. Esikuntajärjestelmässä asiasanahaku kohdistui myös asiakirjojen leipätekstiin, ei ainoastaan otsikoihin. Haun tulos ei yllättänyt. Osumia tuli vähän ja useimmat niistä olivat tämän tutkimuksen kannalta irrelevantteja, joskin tutkimusta tukevaakin aineistoa löytyi. Mielenkiintoista on, että hakusanalla strateginen johtaminen<sup>22</sup> tuli vain yksi osuma, joka sekin viittasi Ruotsin päämajan johtamisprosessiin.

Kolmannessa vaiheessa tutkimusaineistoa täydennettiin ja muista lähteistä kerättyä aineistoa varmennettiin henkilöhaastatteluilla. Haastattelut olivat menetelmällisesti avoimen ja teemahaastattelun<sup>23</sup> välimuotoja, joihin tutkija oli laatinut ohjaavia haastattelukysymyksiä tutkimuksen vaiheen perusteella ja haastateltavan asema huomioiden.

Kolmannessa vaiheessa tärkeimmät haastateltavat olivat amiraali Juhani Kaskeala, kenraaliluutnantti Markku Koli, kenraaliluutnantti Ilkka Hollo ja prikaatikenraali Sakari Honkamaa. Sähköpostitse avoimeen haastatteluun vastasi kenraaliluutnantti Hannu Herranen. Sähköpostitse puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelua koskevia tietoja saatiin kenraali Gustav Hägglundilta ja kenraaliluutnantti Heikki Tilanderilta, joiden kirjoittamat muistelmat auttoivat myös aiheeseen perehtymisessä. Haastateltavien valinnassa korostui haastateltavien virkaura puolustusvoimien ja Puolustusministeriön strategisen suunnittelun ja johtamisen tehtävissä. Haastattelut nauhoitettiin ja osin litteroitiin. Litteroinneissa poistettiin asiayhteyden kannalta merkityksettömät toistot ja sidesanat. Tutkimusraportissa käytetään suoria lainauksia haastatteluista ja tiedonannoista. Näin menetellen on saatu haastateltujen painotukset paremmin näkyviin kuin ne olisivat tulleet esille raportin leipätekstissä.

Haastattelut antoivat tutkimusongelmien ratkaisemiseksi olennaista tietoa. Haastatteluissa tutkimusaineisto pyrki saturoitumaan tutkijan arvion mukaan riittävällä tavalla ja tämän tutkimuksen kannalta keskeiset teemat toistuivat haastatteluvastauksissa<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Vrt. Laaksonen (2009), s. 21 ja 90. ”Huomionarvoinen seikka puolustushallinnon strategista suunnittelua ohjeistavista asiakirjoista on, että ne eivät tunne strategista johtamista vaan puhuvat suunnitelmista, suunnittelusta, toimeenpanosta ja pelkästä strategiasta. Strateginen johtaminen ja strategian implementointi on jätetty maininnan varaan eikä niitä sen kummemmin esitellä.”

<sup>23</sup> Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos, Vastapaino, Tampere 2008, s. 86 - 87.

<sup>24</sup> Sama. Ks. myös: Huttunen ja Metteri, s. 72. Useat samankaltaiset vastaukset lisäävät tiedon luotettavuutta.

Haastattelukysymysten keskeiset teemat olivat puolustusvoimien strategisen johtamisen käsite, Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin perustamiseen johtaneet syyt sekä puolustusvoimien strategisen johtamisen kokonaisuus päätöksenteon, suunnittelun ja toimeenpanon näkökulmista. Kokonaisuutena primaariaineistoa<sup>25</sup>, jota tutkimuksessa olisi voitu hyödyntää, oli varsin vähän. Tässä vaiheessa alkuperäinen tutkimuskysymys ”PTS:sta strategiseen johtamiseen. Miten strateginen johtaminen on tullut puolustusvoimiin?” tarkentui strategiseen suunnitteluun painottuvaksi.

## **2. STRATEGINEN JOHTAMINEN KÄSITTEENÄ**

### **2.1. Määrittelemätön ja monitahoinen käsite**

Strategisen johtamisen käsitteen määrittelemättömyys näytti tulevan vastaan aineistossa. Toisaalta nähtiin, että puolustusvoimia on aina johdettu strategisesti. Strateginen johtaminen ei ole voinut olla täysin uusi ilmiö puolustusvoimissa:

”Strategista johtamista on ollut puolustusvoimissa aina, mutta sen työmuodot ovat vaihdelleet. Minä jäin tätä oikein miettimään, että se näkyy meillä organisaatioissa, miten nämä ylimmän poliittis-sotilaallisen päätöksenteon mekanismit ovat muotoutuneet. Strategisen johtamisen taso - jossa on siis poliittista ja sotilaallista päätöksentekoa - se oli aikaisemmin hyvin selkeästi Puolustusneuvoston domain. Se oli siellä, missä se [strateginen johtaminen] tapahtui. Siellä käytiin dialogia poliittisen johdon ja sotilasjohdon välillä ja siellä tehtiin pitkän tähtäimen suunnitteluun johtavaa päätöksentekoa. Osa päätöksenteosta tapahtui Puolustusneuvostossa ja osa puolustusvoimien johdon tasolla.”<sup>26</sup>

”Puolustusvoimissa on aina ollut strategista johtamista. Mannerheimin päätös jatkosodan hyökkäysvaiheen pysäyttämisestä on yksi erinomainen esimerkki strategisesta päätöksenteosta. En siis varsinaisesti osaa sanoa, mistä oppi olisi puolustusvoimiin tullut. Enemminkin mielestäni on kyse siitä, että riittävän kokeneet johtajat ovat oppineet määrittämään selkeän päämäärän, kysyneet hahmottamaan miten päämäärään on mahdollista edetä ja osanneet viestittää organisaatiolleen, miten on toimittava, jotta suunta olisi koko ajan kohti päämäärää.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Huttunen ja Metteri, s. 67. Haastattelut luetaan tässä sekundaariaineistoksi, koska niissä on jo mukana haastatellun tulkintaa tapahtumista.

<sup>26</sup> Amiraali Juhani Kaskealan haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa. Vrt. Tiili, s. 54. Puolustusneuvosto asetettiin 21.3.1957 maanpuolustuksen ylimmäksi neuvoa-antavaksi, suunnittelevaksi ja esityksiä tekeväksi elimeksi. Asetus Puolustusneuvostosta 137/1957.

<sup>27</sup> Eversti Tapani Hyötyläisen tiedonanto sähköpostitse 24.9.2009. Tekijän hallussa.

Näistä haastatteluvastauksista ja toisaalta Minna Tiilin väitöstutkimuksesta ilmenee, että on vaikeaa määritellä ajallisesti tai käsitteellisesti strategisen johtamisen ilmaantumista organisaatioihin:

“Many first said that they were not able to locate the point in time when strategic management emerged or else they maintained that it had been always been present.”<sup>28</sup> [Useat (ministerit ja kansliapäälliköt) sanoivat ensin, että on mahdotonta määrittää ajankohtaa, milloin strateginen johtaminen ilmaantui (organisaatioon) tai he sanoivat sen aina olleen (organisaatiossa)].

Kenraaliluutnantti Markku Koli on nähnyt asian samalla tavoin:

”En nyt sanoisi, että puolustusvoimissa on ollut aina strategista suunnittelua, mutta pitkän aikavälin suunnitteluhan on ollut olemassa enemmän kuin kaksi vuosikymmentä.”<sup>29</sup>

Strategian tai strategisen johtamisen käsitteille ei puolustusvoimissa ole virallista, yksiselitteistä määritelmää, vaikka niitä on yritetty kuvata ja viedä käytäntöönkin. Ne ovat tutkimusta laadittaessa lähinnä muutamien henkilöiden ”näkö” ja edelleen määrittelyn alaisena.<sup>30</sup> Toisaalta strateginen johtaminen ”kääntyy monesti siihen, että miten puolustusvoimia johdetaan Pääesikunnassa strategisella tasolla”<sup>31</sup>.

Ilkka Puukka kuvaa strategisen johtamisen käsitteen monitahoisuutta puolustushallinnossa:

”Olisi tärkeää määritellä, mitä strategisella johtamisella tarkoitetaan, koska käsite ei ole itsestäänselvyys. Esimerkiksi organisaation eri tasoilla käsite saattaa saada erilaisia ilmiäyksiä. Puolustushallinnossa erilaiset käsitteet tulisi integroida yhdeksi kokonaisuudeksi. Muuten uhkana on hajaannus strategisessa johtamisessa. Strateginen johtaminen ei ole pelkästään suunnitelmien laatimista, vaan nimenomaan johtamista, joka lähtee hallinnonalan ylimmästä johdosta. Strategiseen johtamiseen kuuluu poliittinen johtaminen, sotilaallinen johtaminen, hallinnollinen johtaminen, taloudellinen ja resurssien johtaminen niin normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa kuin kriisin aikana. Suoraan sanoen strategista johtamista ei juuri esiintynyt 1990-luvulla. PTS:t ja TTT:t olivat liian yksityiskohtaisia ja sekaannuttiin ”lillukanvarsiin”, ei strategisiin kysymyksiin - ei tiedetty mitä strategisella johtamisella tarkoitetaan.”<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Tiili, s. 54. Minna Tiili haastatteli väitöstutkimukseensa yli kahtakymmentä ministeriä ja kansliapäällikköä vuosina 2002 ja 2003.

<sup>29</sup> Em. Kolin ja Honkamaan haastattelut.

<sup>30</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>31</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>32</sup> Ilkka Puukan tiedonanto sähköpostitse tekijälle 4.10.2009. Tekijän hallussa. Puukan mukaan ”sotilaallisen strategisen johtamisen ydinalueita ovat ammattitaitoinen sotilas eli taistelija, toimivat taisteluyksiköt maalla, merellä ja ilmassa sekä toimiva puolustusjärjestelmä. Poliittinen strateginen johtaminen merkitsee ulkoisen

Marco Krogars ja Jukka Ojala ovat määritelleet strategisen johtamisen käsitteen seuraavasti: ”Sotilasorganisaatioihin yhdistettynä strateginen johtaminen tulee ymmärtää niiden perusratkaisujen muotoilemiseksi ja toteutukseksi, joilla vaikutetaan koko organisaatioon. Puutteet strategisen johtamisen merkityksen ymmärtämisessä heijastuvat käytännössä siinä, ettei organisaatiossa kyetä hahmottamaan tulevaisuutta riittävän pitkälle ja syvällisesti. Useissa asioissa tämä näkyy pelkkien pinta-ilmiöiden tarkasteluna syvällisempien analyysien sijaan.”<sup>33</sup> Toisaalta Hannele Seeck määrittelee strategisen johtamisen ”organisaation kokonaisuuden näkökulmasta olennaisten päätösten tekemiseksi, toteuttamiseksi ja arvioimiseksi siten, että organisaatio saavuttaisi päämääränsä”<sup>34</sup>.

Prosessien integroinnin näkökulmasta strateginen johtaminen on neljän (4) vuoden (TTS) aikajänteellä puolustusvoimien strategisen suunnitelman kehyksessä tapahtuvaa johtamista, jonka lopputuotteina ovat ”puolustusjärjestelmä” ja ”puolustusvoimien toiminta”. Strategiseen johtamiseen syötteet tulevat operatiivisesta suunnittelusta, joka vaikuttaa puolustusjärjestelmän tavoitetilaan ja hallinnosta (TRSS), joka vaikuttaa puolustusvoimien toiminnan tavoitetilaan. Tätä puolustusvoimien johtamisen kokonaisuutta hallitaan toiminnan ohjauksen menetelmin.<sup>35</sup> Edellä kuvatussa mallissa puolustusvoimien strateginen johtaminen on sekä puolustusvoimien strategisen suunnitelman toimeenpanoa että puolustusvoimien johtamiskokonaisuuden yläkäsite.

Sotilasjohtamisen tieteenalan kokonaiskentässä strateginen johtaminen käsitteenä on luokiteltu management-osaan. Management - joka tarkoittaa yleensä ”johtamista” - korostaa asioiden johtamista, asioihin liittyvää päätöksentekoa ja johtamisprosessia kokonaisuutena.<sup>36</sup> Strategisen johtamisen englanninkielinen vastine ”strategic management” korostaa samoja seikkoja.

---

toimintaympäristön sekä yhteiskunnallisen toimintaympäristön jatkuvaa seuraamista, analysointia ja näiden vaikutusten arviointia puolustusjärjestelmäämme. Normaaliolojen strateginen johtaminen luo edellytykset kriisiajan strategiselle johtamiselle”.

<sup>33</sup> Krogars ja Ojala (1999), s. 17.

<sup>34</sup> Seeck, s. 322.

<sup>35</sup> Kenraaliluutnantti Markku Kolin haastattelussa 28.1.2010 piirtämä näkemys puolustusvoimien strategisen johtamisen kokonaisuudesta. Tässä mallissa puolustusvoimien rauhan ajan johtaminen esiintyy kokonaisuutena, jossa puolustusvoimien strategista suunnitelmaa käytännössä toteutetaan operatiivisen johtamisen ja TRSS-prosessin avulla. Puolustusvoimien operatiivisesta johtamisesta ja TRSS-prosessista on laadittu pysyväisohjeet.

<sup>36</sup> Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 36, s. 22.



Onko strategisen johtamisen käsitteen määrittelylle puolustusvoimissa lopulta tarvetta, varsinkin jos käsitteen määrittelemättömyyttä ei käytännön toiminnassa koeta ongelmaksi? On mahdollista, ettei strategisen johtamisen käsitteen määrittely kattaisikaan koko ilmiötä.<sup>37</sup>

## 2.2. Muodollinen suunnittelujärjestelmä

Tässä tutkimuksessa strateginen johtaminen ymmärretään *strategisen suunnittelun, strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen ja strategialla johtamisen* muodostamaksi kokonaisuudeksi<sup>38</sup> sekä strateginen suunnittelu erotetaan strategisesta johtamisprosessista muodolliseksi suunnittelujärjestelmäksi. Strategisella suunnittelulla tuotetaan informaatiota, jota tarvitaan strategian muodostamisessa<sup>39</sup>.

Tutkimusta on teoreettisesti ohjannut yllämainittu strategisen johtamisen ”kolmijako”, vaikka tutkimuksessa keskitytään strategiseen suunnitteluun. Esimerkiksi tutkimushaastatteluissa nämä kolme näkökulmaa nousivat esiin, joten tutkimusraportin kuluessa on perusteltua strategisen suunnittelun ohella peilata strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen ja strategialla johtamisen näkökulmia.

Puolustusvoimien strateginen suunnittelu on strategisen johtamisen väline, jolla tuotetaan perusteet sotilaallisen maanpuolustuksen pitkäjänteiselle kehittämiselle. Tavoitteena on valtiojohdon määrittämien tehtävien vaatiman suorituskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen käyttöön osoitettujen voimavarojen avulla.<sup>40</sup>

Marko Laaksonen (2009) esittää väitöstutkimuksessaan viisi erilaista puolustushallinnossa ilmenevää strategiaa. Laaksosen mukaan ”kovalla strategialla” on taipumusta elää omaa, melko suljettua todellisuuttaan. Tällöin ”strategia” on siis alun perin ikään kuin tarrana liimattu vanhan PTS-merkin päälle ja on vasta tämän jälkeen alkanut saada hitaasti omaa sisältöä. Edelleen strategisen suunnittelun katsotaan kuuluvan yhteen ”kovan strategian” kanssa.<sup>41</sup> Tästä näkökulmasta tässä tutkimuksessa puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelu, kehittämisohjelmakokonaisuus ja strateginen suunnittelu muodostavat puolustusvoimien ”kovan strategian” perustan.

<sup>37</sup> Kenraaliluutnantti Ilkka Hollon haastattelu 13.1.2010. Nauhoite tekijällä.

<sup>38</sup> Ks. Laaksonen (2009), s. 166 - 169.

<sup>39</sup> Krogars ja Ojala, s. 54. Ks. myös Tiili, s. 29.

<sup>40</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R2/11.2/D/I/VIRK/19.1.2004. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA NORMAALIAIKANA.

<sup>41</sup> Laaksonen (2009), s. 165 - 166.

Puolustushallinnon strategista johtamista voidaan pitää osin kirjoittamattomana prosessina, jossa Puolustusministeriön ja puolustusvoimien ylin johto neuvottelevat strategisista linjauksista ja päätöksistä. Päätöksien valmistelu annetaan strategisen suunnittelun tehtäväksi.<sup>42</sup> Puolustushallinnon strategisella johtamisella yhdistetään hallinnonalan strateginen suunnittelu ja virastotasan päätöksenteko<sup>43</sup>.

Strategiset päätökset puolustusvoimissa tekee puolustusvoimain komentaja, joka saa perusteita päätöksenteolle Puolustusministeriöstä (puolustusministeri ja puolustusministeriön kansliapäällikkö). Puolustusvoimain komentajan tärkeimmät alaiset puolustusvoimien strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa ovat Pääesikunnan päällikkö ja puolustusvoimien operaatiopäällikkö<sup>44</sup>.

Puolustusvoimien strategiaa ohjaavat poliittiset päätökset, mutta puolustusvoimilla ei ole omaa strategiaa, joka selkeästi olisi ”Puolustusvoimien oma strategia”. Tärkeimmät puolustusvoimien strategista suunnittelua ja johtamista ohjaavat strategia-asiakirjat ovat valtioneuvoston selonteko ja Puolustusministeriön strategia 2025 (PLMS). Edellisessä on kuvattu Suomen turvallisuuspolitiikan ja sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen peruslinjat. Sotilasstrategiana voidaan pitää puolustusratkaisua ja sen periaatteita (uskottava kansallinen puolustuskyky, sotilaallinen liittoutumattomuus, alueellinen puolustusjärjestelmä ja yleinen asevelvollisuus).<sup>45</sup>

Edellä mainitut ovat julkisia strategioita. Puolustusvoimilla on lisäksi yksityiskohtien osalta ei-julkinen strateginen suunnitelma, joka sisältää puolustusskenaariot, uhkakuvat, sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen vaihtoehdot sekä puolustusjärjestelmän tavoitetilän.<sup>46</sup>

Julkishallinnossa ja liike-elämässä trendinä on ollut pyrkiä strategisen suunnittelun (strategian tai strategisen suunnitelman laatiminen) ja strategian toimeenpanon perättäisyydestä näiden rinnakkaisuuteen, jolloin strateginen suunnittelu on muuttunut strategiseksi johtamiseksi.

<sup>42</sup> Marco Krogarsin puhelinhaastattelu 24.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa. Myös Tapanainen, s. 32.

<sup>43</sup> Krogars ja Ojala, s. 54.

<sup>44</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1064/10.2/D/III/24.3.2005. PUOLUSTUSVOIMIEN OPERAATIOPÄÄLLIKÖN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET. Operaatiopäällikkö vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen suunnitteluprosessin kahdesta osaprosessista, jotka ovat ”Puolustusjärjestelmän tavoitetilän määrittäminen” ja ”Puolustusjärjestelmän kehittämisen suunnittelu”. Operaatiopäällikkö ohjaa ja koordinoi puolustusjärjestelmän strategista ja pitkän aikavälin suunnittelua ja esittelee puolustusjärjestelmän kehittämisen keskeiset periaatteet puolustusvoimain komentajalle.

<sup>45</sup> Ks. Laaksonen (2004), s. 92 - 93.

<sup>46</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

Juuti ja Luoma huomauttavat, että Henry Mintzbergin mukaan strategian suunnittelu ja strategian johtaminen (toimeenpano) ovat mahdottomia tehtäviä. Mintzberg käyttää käsitettä ”kehkeytyvä strategia” kuvatessaan, että strategia luo lopulta omat muotonsa, eikä minkään organisaation toteutunut strategia ole lopulta samanlainen kuin suunniteltu strategia.<sup>47</sup>

### **3. PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITTELU**

#### **3.1. Pitkän tähtäyksen suunnittelu strategisena suunnitteluna**

Yleismaailmalliset liiketaloudellisen strategisen johtamisen kehitysvaiheet voidaan jaotella seuraavasti: pitkän tähtäyksen suunnittelu (PTS) 1950-1960 -luvuilla, strateginen suunnittelu 1960-1970 -luvuilla, strateginen johtaminen 1970-1980 -luvuilla ja strateginen ajattelu 1980-luvulta eteenpäin. Kamenskyn mukaan nämä kehitysvaiheet ovat Suomessakin toteutuneet noin kymmenen vuoden viiveellä yleismaailmallisesta kehityksestä.<sup>48</sup>

Liiketaloudellisen strategisen johtamisen juuret ovat toisen maailmasodan seurauksena syntyneessä globaalissa talouskasvussa. Liike-elämän näkökulmasta pitkän tähtäyksen suunnittelu on strategista suunnittelua, joka syntyi 1950-luvulla kaupan ja teollisuuden jatkuvan laajenemisen vuoksi. Laajenevan kysynnän vaatiman tuotannon rahoittamiseen tarvittiin tietoja tuotannon pitkän aikavälin kehittymisestä, mikä painottui myynnin ja rahoituksen trendikehityksen tarkasteluun. Liike-elämässä yleisesti käyttöön otetussa pitkän tähtäyksen suunnittelussa pyrittiin määrittämään organisaation päämäärät, tavoitteet ja budjetit vuotta pidemmälle ajalle. Tätä on kutsuttu myös yrityssuunnitteluksi (corporate planning). Pitkän tähtäyksen suunnittelussa ei kiinnitetty juurikaan huomiota ympäristön muutoksiin eikä pitkän tähtäyksen suunnittelu toiminut kilpailun kiristyessä ja toimintaympäristön muuttuessa.<sup>49</sup> Tulosjohtamisen juuret ovat myös 1950-luvulla. Suomessa tulosjohtamisen läpimurto liike-elämässä tapahtui 1970-luvulla ja valtionhallinnossa tulosjohtamiseen siirryttiin 1980-1990-luvuilla. Tulosjohtaminen on strategisen johtamisen eräs ilmentymä.<sup>50</sup>

Kolmiportainen pitkän tähtäyksen - keskipitkän tähtäyksen - lyhyen tähtäyksen (PTS-KTS-LTS) suunnittelujärjestelmä otettiin käyttöön valtiontalouden suunnittelujärjestelmänä

<sup>47</sup> Juuti ja Luoma, s. 9 - 19.

<sup>48</sup> Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna (1970-2010). LTA 1/00, s. 147 - 149.

<sup>49</sup> Juuti ja Luoma, s. 18 - 19.

<sup>50</sup> Silen, s. 18 - 21. Ks. myös Tiili, s. 54 - 55.

Suomessa 1960-luvulla. Tällä pyrittiin vuosibudjetointia perusteellisempaan tulevaisuuden hallintaan.<sup>51</sup>

Puolustusvoimien strategisen suunnittelun historia juontaa juurensa 1950-luvulle. Puolustusvoimien materiaalista kehittämistä yritettiin puolustusvoimien aloittein järkevöittää ja saada poliittisesti hyväksytyksi vuosina 1955-1968 viiden kehittämisohjelman avulla. Ohjelmat kariutuivat poliittisen sitoutumisen puutteeseen yksi toisensa jälkeen. Osasyynä 1960-luvulla oli myös puolustusmateriaalihankintojen kohtaama poliittinen vastustus. Viimeiseksi jäänyttä PV-ohjelmaa jouduttiin tarkistamaan useita kertoja.<sup>52</sup>

Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden myötä puolustusvoimien kehittäminen sai poliittisesti laajapohjaisesti hyväksytyt kehykset. Kaksi ensimmäistä parlamentaarista puolustuskomiteaa laati kehittämisohjelmia 5 vuoden aikajänteelle, mutta kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean tehtävänanto edellytti pitkän aikavälin (15 vuoden) kehitystarkastelua. Viimeksi mainitun puolustuskomitean sihteeristö teetti Pääesikunnan suunnitteluosastossa taustaselvityksiä puolustusvoimien kehittämisestä pitkällä aikavälillä, joista se muokkasi komiteamietintöön soveltuvia kehittämissuunnitelmia 15 vuoden aikajänteelle.<sup>53</sup> Jättäessään mietintönsä vuonna 1981 kolmas parlamentaarinen puolustuskomitea suositteli 15 vuodelle ulottuvaa sotavarusteiden hankintaohjelmaa, jossa varojen käytön painopiste oli maavoimien kehittämisessä<sup>54</sup>. Pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmän käyttöönotto puolustusvoimissa lienee parlamentaaristen puolustuskomiteoiden työn seurauksena syntynyt toimintamalli.

Puolustusvoimien strategisen suunnittelun on nähty olevan kokonaisvaltaisempaa kuin taloussuunnitteluun ja materiaalihankintoihin keskittynyt pitkän tähtäyksen suunnittelu oli. PTS:n taloudellinen perusta väheni sitä mukaa kuin aikaa kului PTS:n valmistumisesta.<sup>55</sup> Suunnittelussa käytetty 15 vuoden aikajänne lienee poikkeuksellisen pitkä verrattuna liike-elämässä käytettyihin ”ylivuotisiin” suunnittelujänteisiin.

<sup>51</sup> Ks. esim. Laaksonen (2009), s. 77 - 78.

<sup>52</sup> Näistä puolustusvoimien varhaisista kehittämisohjelmista on verraten runsaasti tutkimuskirjallisuutta. Ks. esim.: Visuri, Pekka: Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945 - 1985. Suomen Sotatieteellisen Seuran julkaisuja n:o 16. Otava, Keuruu 1989, s. 201 - 202 ja 212 sekä Laaksonen (2009), s. 86 - 87.

<sup>53</sup> Kenraali Gustav Hägglundin tiedonanto sähköpostitse 10.3.2010. Tekijän hallussa.

<sup>54</sup> Suomi, Juhani ja Suominen Pertti: Jaakko Valtanen - Tammenlehväkenraali, Otava, Keuruu 2008, s. 183.

<sup>55</sup> Laaksonen (2009), s. 132. Myös Hollon haastattelu.

### 3.2. Pitkän tähtäyksen suunnittelu kahdella raiteella

Puolustusvoimien kehittäminen perustui 1970-luvulta alkaen Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden kehittämissuosituksiin, jolloin puolustusvoimien kehittämisessä kyettiin todelliseen pitkän tähtäyksen suunnitteluun. Tätä auttoi se, että komiteat olivat poliittisesti laajapohjaisia ja mietinnöissä päästiin suureen yksimielisyyteen muutamista - lähinnä vasemmiston edustajien - jättämistä eriävistä mielipiteistä huolimatta. 1980-luvulla komitea-käytännöstä luovuttiin ja niiden työtä jatkoivat kaksi parlamentaarista puolustuspoliittista toimi- ja neuvottelukuntaa, joiden työn merkitys jäi vähäisemmäksi.<sup>56</sup>

Selontekomenettelyn aloittaminen 1990-luvulla on ollut eräs merkittävä pitkän tähtäyksen suunnittelusta luopumiseen johtanut tekijä. Selonteissa ja pitkän tähtäyksen suunnitelmissa käsiteltiin myös samoja asioita, jolloin samat asiantuntijalausunnot saattoivat päätyä molempiin. Selonteissa oli selkeä puolustuspoliittinen näkökulma pitkän tähtäyksen suunnitelmiin verrattuna, joiden painopisteenä oli puolustusvoimien konkreettinen kehittäminen. Puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitelmista tapasi 1990-luvulla tulla ”sotaväen toiveiden tynnyreitä”, jotka eivät tavoitteellisista suunnitelmista huolimatta sellaisinaan toteutuneet, kun puolustushallintoon kohdistettiin ennalta arvaamattomia säästötoimenpiteitä. Yllättäviä leikkauksia ei pitkän tähtäyksen suunnitelmissa kyetty ottamaan huomioon vaihtoehtoina.<sup>57</sup>

Kenraali Gustav Hägglundin mukaan pitkän tähtäyksen suunnittelu ei puolustusvoimissa soveltunut 1990-luvun muutostilanteisiin, jolloin oli siirryttävä ketterämpään strategiseen johtamiseen:

”Tärkein syy PTS:stä luopumiseen oli sen soveltumattomuus muuttuviin tilanteisiin. Tämä tuli erityisen räikeästi esille vuoden 1997 selonteon yhteydessä, jossa kurssia voimakkaasti reivattiin kylmän sodan jälkeiseen maailmaan istuvaksi. Monille upseereille muutos tuli shokkina. Oli uskottu PTS:n linjauksiin kuin raamattuun ja pidettiin niistä poikkeamista lähes petoksena. PTS istui hyvin YYA-sopimuksen aikaan, joka monin tavoin oli myös pysähtyneisyyden aikaa. Suunnitelmat tehtiin yksityiskohtaisina 15 vuoden tähtämellä parlamentaaristen puolustuskomiteoiden linjausten mukaisina ja ne voitiin pienehköin muutoksin myös viedä läpi.

<sup>56</sup> Ks. Tilander, Heikki: Sotilaan vuosikymmenet. Muistikuvia noottikriisin ajasta EU-Suomeen. Kustannus OY Suomen Mies, Helsinki 2006, s. 219 - 222.

<sup>57</sup> Em. Hollon haastattelu. Selontekomenettelyä on perusteellisesti tutkinut Jarno Linnéll väitöskirjassaan. Ks. Linnéll, Jarno: Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia n:o 29, Helsinki 2009.

1990-luku oli sen sijaan suurten mullistusten vuosikymmen, jolloin PTS osoittautui luovaa ajattelua ja sopeutumista jarruttavaksi riipaksi.”<sup>58</sup>

1990-luvun lopulla puolustusvoimissa jouduttiin tarkistamaan uhkamalleja. Käytännössä laajamittaisen hyökkäyksen uhkamallin sijaan nousi julkisuudessaakin runsaasti esillä ollut strategisen iskun uhkamalli. Julkista keskustelua ei vähentänyt meneillään ollut keskustelu taistelu- ja kuljetushelikopterihankinnoista. Kenraali Hägglundin kuvauksen vuoden 1997 valtioneuvoston selonteon valmistelun haasteista vahvistaa kenraaliluutnantti Heikki Tilander:

”Vuonna 1997 oli tultu tilanteeseen, jossa pari vuotta valmisteltu PTS oli johtamassa puolustusvoimien kehittämiseen, jonka (ilmeisesti) puolustusvoimain komentaja arvioi poliittisesti mahdottomaksi. Hän halusi puolustusvoimien osoittavan suurempaa muutoskykyä Euroopan tilanteen muutosten johdosta. Suunnitteluprosessien lähtökohdat olivat erilaiset. PTS perustui suurhyökkäyksen torjuntaan, selonteko strategisen iskun torjuntaan. Erikoinen tilanne oli siksi, että jonkin aikaa oli meneillään kaksi samanaikaista suunnitteluprosessia aivan eri sisältöisinä.”<sup>59</sup>

Tuolloin meneillään ollut PTS-työ keskeytettiin, vaikka PTS oli jo valmis mutta ei vielä hyväksytty. Vuosien 2001 ja 2004 selontekojen valmistelussa PTS ja selonteko olivat samoilla perusteilla laadittuja.<sup>60</sup>

Pitkän tähtäyksen suunnitelmat vaativat puolustusvoimissa huomattavan työpanoksen ja ne olivatkin perusteellisia ja huolellisesti valmisteltuja. Työn tekijöitä turhautti tietoisuus siitä, etteivät suunnitelmat käytännössä voineet sellaisinaan toteutua.<sup>61</sup> Puolustusministeriön ja Pääesikunnan välillä pitkän tähtäyksen suunnitteluyhteistyö oli 1990-luvulla monin ajoin vaikeuksissa. Pääesikunnan mukaan Puolustusministeriön ei tullut puuttua pitkän tähtäyksen suunnitteluun, mutta Puolustusministeriö piti sitä välttämättömänä.<sup>62</sup>

1990-luvulla pitkän tähtäyksen (PTS) suunnittelutyöstä vastasi Pääesikunta, keskipitkän tähtäyksen suunnittelusta (KTS) puolustushaarat ja maanpuolustusalueet sekä näiden alaiset sotilasläänit. Joukko-osastojen vastuulla oli lyhyen tähtäyksen suunnittelu (LTS).

<sup>58</sup> Kenraali Gustav Hägglundin tiedonanto sähköpostitse tekijälle 28.12.2009. Tekijän hallussa.

<sup>59</sup> Kenraaliluutnantti Heikki Tilanderin tiedonanto sähköpostitse tekijälle 25.9.2009. Tekijän hallussa.

<sup>60</sup> Sama.

<sup>61</sup> Em. Hollon haastattelu. Amiraali Kaskeala totesi haastattelussa pitkän tähtäyksen suunnittelussa tehdyn ”valtavasti turhaa työtä”.

<sup>62</sup> Em. Puukan tiedonanto 4.10.2009.

*Strategialla johtamisen* näkökulmasta puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelun kehittämislinjat ja tavoitteet eivät jalkautuneet riittävästi alajohtoportaisiin vuosituhannen vaihteessa. Joukko-osastojen komentajistoa informoitiin PTS:n kehittämislinjoista, mutta joukko-osastot eivät muuten osallistuneet aktiivisesti pitkän tähtäyksen suunnitteluun. Silloiset maanpuolustusalueet ja puolustushaarat pyrkivät ohjaamaan joukko-osastojen kehittämistä TTS-kausien ja vuosittaisten tavoitteiden avulla, mutta puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitelma oli ajoittain ristiriidassa joukko-osastoille käskettyjen konkreettisten lähiajan tulostavoitteiden (käytännössä lyhyen tähtäimen suunnittelu) kanssa.<sup>63</sup> Kuitenkin pitkän tähtäyksen suunnittelun keskeinen tavoite oli luoda jäntevyyttä keskipitkän tähtäyksen suunnitteluun<sup>64</sup>.

Puolustusvoimien PTS vuosille 2001-2012 ei valmistunut Pääesikunnassa lopulliseen muotoon suunnitteluvuoden 1999 aikana, vaikka Pääesikunnan suunnitteluosastossa merkittävä osuus työpanoksesta käytettiin sen laatimiseen. Suunnittelun hidaste oli strategisten perusteiden puuttuminen. Ne oli laadittava PTS-työhön liittyen.<sup>65</sup>

Pääesikunnan ja sen alaisten laitosten kehittämistä ja organisointia tarkasteleva PELKO-projekti alkoi 17.12.1998. Projektin tehtävinä oli laatia esitys Pääesikunnan tehtävistä sekä niiden jaottelusta toiminnalliselta kannalta ja näiden perusteella muodostettavasta Pääesikunnan organisaatiosta. Projektissa suunniteltiin Pääesikunnan prosesseja ja tuotteita. Prosessitarkastelun perusteella Pääesikuntaan voitaisiin perustaa neljä osaa, joille kuuluisi operatiiviseen johtamiseen, tulosjohtamiseen, henkilöstöjohtamiseen ja materiaali johtamiseen kuuluvien prosessien omistajuus. Prosessitarkastelun perusteella Pääesikunnan organisoinnin perustaksi suunniteltiin 0-tason prosessikuvaus, jossa strateginen suunnittelu käsitti puolustuskyvyn pitkän aikavälin tavoitetilojen ja suoritevaatimuksien suunnittelun eri skenaariovaihtoehtojen perusteella. Strategista suunnittelua tuettiin tulevaisuuden tutkimuksen menetelmin, mikä ei tuolloin ollut systemaattista, ja tiedonhallinta yleensä oli sirpaloitunutta. Puolustusvoimilta puuttui myös tutkimukseen perustuva strateginen ja pitkän tähtäyksen suunnitelma, jotka olisivat suoritevaatimuksien ja hankkeiden perusta.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Sama.

<sup>64</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>65</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R848/12.4/D/II/8.5.2000 SUUNNITTELUOSASTON TULOSNEUVOTTELUAINEISTO. Asiakirjasta ei ilmene strategisten perusteiden puuttuminen, vaan tieto perustuu turvaluokiteltuun materiaaliin perehtymiseen ja asiakirjojen vertailuun.

<sup>66</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R2/10.1/D/I/31.12.1999 PÄÄESIKUNNAN JA SEN ALAISTEN LAITOSTEN KEHITTÄMINEN JA ORGANISOINTI. Tässä tutkimuksessa viitataan PELKO-projektiin useissa yhteyksissä. Projektin merkitys nykymuotoisen puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistämisessä on keskeinen.

Prosessikuvauksessa operatiivinen johtaminen oli korostetusti sodan ajan toiminnan suunnittelua ja jatkuvan valmiuden ylläpitoa. Tämä jaettiin strategiseen suunnitteluun ja tämän perusteella tehtävään operatiiviseen suunnitteluun sekä jatkuvaan operatiiviseen johtamiseen ja valmiuden ylläpitoon. Tulosjohtaminen oli rauhan ajan toimintaan ja hallintoon keskittyvä prosessi, jonka perustana oli pitkän tähtäyksen suunnittelun perusteella tehtävä keskipitkän ja lyhyen aikavälin suunnittelu ja edelleen päivittäinen toiminnan johtaminen ja seuranta (nykyinen TRSS-prosessi). Operatiivisen johtamisen ja tulosjohtamisen ”putkissa” strateginen suunnittelu ja pitkän tähtäyksen suunnittelu nähtiin rinnakkaisina samalla tavoin kuin operatiivinen suunnittelu ja keskipitkän tähtäyksen ja lyhyen tähtäyksen suunnittelu (KTS/LTS). Operatiivinen johtaminen oli esitetyssä prosessimallissa sekä yläkäsite että jatkuvaa toimintaa.<sup>67</sup>

Puolustushallinnon tulosohtauksen ja tulosjohtamisen suureksi ongelmaksi todettiin vuosituhanen vaihteessa hallinnonalan strategisen johtamisen puute, pitkän aikavälin suunnitelmien ja lähiajan tulostavoitteiden välisen yhteyden puuttuminen sekä hajanainen, yksittäisten asioiden johtaminen.<sup>68</sup>

PELKO-projektissa keskeiseksi ongelmaksi nähtiin, ettei puolustusvoimissa (Pääesikunnassa) ollut sellaista strategista suunnittelua, joka palvelisi sekä operatiivista että pitkän tähtäyksen suunnittelua. Suunnittelun tuli olla pääosin pysyvien asiantuntijoiden työtä ja tapahtua yhdessä paikassa. PTS:n yhteydessä laadittavien selvitystöiden tuli olla suoraan hyödynnettävissä ja yhden asiantuntijaorganisaation tuli vastata tavoitteiden laadinnasta yhteistyössä Puolustusministeriön kanssa. PELKO-projektissa ensimmäinen puolustussuunnitteluprosesseja koskeva kehittämisesitys oli ”strategisen suunnittelun osan perustaminen”.<sup>69</sup>

### **3.3. Pitkän tähtäyksen suunnittelu kehittämisohjelmaksi**

Vuoden 2000 alkupuolella pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmää arvioitiin kokonaisuutena uudelleen ajoituksen, rakenteen ja kokonaissisällön osalta. Tavoitteena oli luoda joustavasti mukautuva suunnittelujärjestelmä<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Sama.

<sup>68</sup> Kangaste, s. 31.

<sup>69</sup> Sama.

<sup>70</sup>



Henkilöstövoimavarojen niukkuuden todettiin ohjaavan puolustusvoimien laajojen suunnittelukierrosten toimeenpanoa yhden toimeenpanokierroksen kestäessä puolustusvoimissa 5-6 vuotta. Edelleen oli noudatettava valtionhallinnon yleistä taloussuunnitteluaiakataulua. Samassa yhteydessä pohdittiin 4 tai 6 vuoden vaihtoehtoisia suunnittelurytmejä. Tällöin strateginen konsepti ja pitkän tähtäyksen suunnitelma olisi päivitetty määrävälein ja operatiiviseen suunnitelmaan olisi tehty pitkän tähtäyksen suunnitteluvuosina vain tarkistuksia. Suunnittelujaksojen pituuteen liittyen operaatiopäällikkö esitti kantanaan, että informaatioteknologia ja tiedonsiirto kehittyvät niin nopeasti, ettei pitkälle ulottuva suunnittelu ole järkevää.<sup>71</sup>

Valtioneuvoston selonteossa vuonna 2001 tuotiin esiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan merkitys puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämisessä. Puolustusvoimien tutkimustoiminnan tuli perustua puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämistarpeisiin, jotka tukivat puolustusvoimien kehittämisohjelman laatimista sekä puolustusvoimien strategisen suunnittelun prosessien kehittämistyötä. Puolustusvoimien ylimmän johdon strategiset tavoitemäärittelyt olivat keskeisiä ohjausmekanismeja ja Pääesikunnalla tuli olla kyky alaistensa laitosten strategiseen ohjaukseen.<sup>72</sup> Pääesikunnan operatiivinen osasto joutui vielä vuonna 2005 ”ojentamaan” Pääesikunnan kansliaa PTS-termin käytöstä ilmoittamalla, että käsite on korvattu käsitteellä KEHO (kehittämisohjelma)<sup>73</sup>.

Miten pitkän tähtäyksen suunnittelu ja strateginen suunnittelu poikkeavat toisistaan? Strategiseen suunnitteluun liittyy jatkuva tilanteenarviointi ja tarvittaessa toiminnan suunnan uudelleen määrittäminen. Pitkän tähtäyksen suunnitelman valmistuttua ”lyötiin kannet kiinni ja sanottiin, että tuossa on”<sup>74</sup>. Voidaan myös pohtia, onko näiden kahden käsitteen välillä lopuksi mitään olennaista eroa, koska ”eri aikakausilla samoja asioita on tavattu kutsua eri nimillä ilman, että sisällöllisesti olisi juuri mikään muuttunut”.<sup>75</sup>

PELKO-projektin yhteydessä todettiin, että strategisen suunnittelun tulee tähdätä asetettuihin tavoitteisiin sotilaalliset ja yhteiskunnalliset tekijät huomioon ottaen. PTS:ssa suunnitellaan

---

<sup>71</sup>

<sup>72</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1736/8/E/II/10.9.2001. PUOLUSTUSVOIMIEN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN UUELLEEN ORGANISOINTIA KOSKEVA ESISELVITYS. Kehittämistarpeet jaettiin kolmeen keskeiseen osaan: turvallisuusympäristön kehittymisen seuranta ja näiden vaikutukset puolustusjärjestelmän kehittämiselle, puolustusvoimien asema ja tehtävät osana kokonaismaanpuolustusta sekä poikkeusolot ja sodankäynti.

<sup>73</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R3386/10.2/D/III/3.10.2005 VIRK. UUSIMUOTOISEN PÄÄESIKUNNAN TOIMINTATAPAMALLI.

<sup>74</sup> Em. Hollon haastattelu.

<sup>75</sup> Em. Hollon haastattelu. Ks. myös Laaksonen (2009), s. 165.

keinot asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja samalla ohjataan PTS-kauden toisen jakson tutkimustoimintaa.<sup>76</sup>

Puolustusvoimien kehittämisohjelmat pyritään suunnittelemaan organisaation toimintaperiaatteiden ja prosessien mukaisiksi. Kehittämisohjelmat ovat olleet myös käytännön keino, jolla puolustusvoimien suunnittelua on muutettu matriisiorganisaation mukaiseksi. Puolustusvoimien johtamiseen on tullut ”osittain tavoitteellisesti ja osittain sattumalta konsernitoimintoja, jotka kääntävät johtamista matriisiksi”. Strategisen johtamisen näkökulmasta kehittämisohjelmat mahdollistavat oikea-aikaisen ja perustellun strategisen päätöksenteon.<sup>77</sup> *Strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen* näkökulmasta matriisijohtamisessa strategista päätöksentekovaltaa delegoituu operatiiviselle tasolle, jossa strategiaa käytännössä implementoidaan - *strategialla johdetaan*. Prosessijohtaminen ei yleensä poista linja-esikuntaorganisaatiota tai luo matriisiorganisaatiota.<sup>78</sup>

Puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelua kehittämisohjelmiksi muutettaessa tarkasteluun otettiin laajemmin suorituskvyn elinkaaren hallinta: siihen kuuluivat suunnittelu, materiaalin hankintaprosessi, henkilöstötarpeiden määrittäminen, tarvittava rakentaminen ja materiaalin käytöstä luopuminen. Ajattelutavan muutos esimerkiksi Pääesikunnan operatiivisessa osastossa oli selkeä; aiemmin keskityttiin pääasiassa materiaalin hankkimiseen.<sup>79</sup>

”Vanhanmallinen PTS jaettiin kolmeen kolmannekseen, joista yleensä vain ensimmäinen saatiin jollakin tavalla toteutukseen. 2. ja 3. vaihe olivat ainakin minun aikani utopiaa, sillä yleensä seuraava PTS-kierros aloitettiin jo ennen kuin päästiin edes toiseen vaiheeseen. Tämän vuoksi Pääesikunnan operatiivisessa osastossa oli aina hurja sanasota siitä, kuka sai pakattua omat kehittämisajatuksensa tuohon ensimmäiseen jaksoon. Tämän ongelman uusi toimintatapa (KEHO) ainakin jollakin tavalla vaimensi. Nimen ja käsitteen muutos todellakin tapahtui siten, etteivät sen syyt minulle koskaan ole selvinneet. Sinällään kehittämisohjelmien läpiviennit, niiltä osin kun olin mukana henkilöstöpäällikkönä, ovat olleet ihan toimiva kokonaisuus.”<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R128/10.1/D/II/20.1.2000 PELKO-PROJEKTIN JOHTORYHMÄN KOKOUS.

<sup>77</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>78</sup> Strategisen johtamisen soveltuminen julkishallintoon. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen strategisen johtamisen tutkimushankkeen taustaselvitys. Tekijän hallussa. Ks. myös: Silen, s. 72 - 77.

<sup>79</sup> Kenraaliluutnantti Hannu Herrasen tiedonanto tekijälle sähköpostitse 8.2.2010. Tekijän hallussa. Nykyinen suorituskvyn elinjaksomalli on kuvattu Kenttäohjesäännön (2007) yleisessä osassa, s. 60 - 64.

<sup>80</sup> Sama.

Kehittämishojelmien myötä puolustusvoimien kehittämisen hallinta parantui. Niitä oli myös kokonaisvaltaisina ”tuotteina” helpompi ”myydä” poliittisille päätöksentekijöille, kun tiedettiin kustannusvaikutukset ja suunniteltu lopputuote eli käyttöön saatava suorituskyky.<sup>81</sup>

”Sana suorituskyky ei juurikaan silloin vielä tullut esille, vaan silloin [PTS-suunnittelussa] puhuttiin ennen kaikkea hankkeista; mitä hankkeita milläkin aikavälillä ryhdyttäisiin toteuttamaan. Kun sitä [PTS] sitten lähdettiin virittämään eteenpäin, niin huomattiin, että pitäisi olla aika vahva käsitys siitä, että mihin ollaan menossa ja mitä asioita siellä priorisoituu. Kuitenkin tällainen ohjelmakokonaisuus on parempi käsitteenä liimaamaan asioita yhteen, kun PTS oli vain lista asioista, että näinä vuosina käynnistetään tällaisia hankkeita ja tuolla aikajaksolla järjestetään tämän tyyppinen rahoitus. Se oli hyvin pitkälle materiaalipainotteinen. Sen kokonaisvaltaisuuden kiinni saaminen oli ehkä keskeisin asia, jonka takia se [PTS muutettiin Puolustusvoimien kehittämishojelmaksi] muutti muotoaan.”<sup>82</sup>

## 4. STRATEGISEEN SUUNNITTELUUN 2000 - LUVULLA

### 4.1. Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin perustaminen

Puolustusneuvoston lakkauttaminen 1.3.2000 aiheutti tilanteen, jolloin vuoden 2001 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelussa puolustusvoimat oli ”uudessa asetelmassa”. Tämä johtui siitä, että aiempien selonteiden (1995 ja 1997) tekstimuotoilut, merkittävät hankkeet ja rahoituskysymykset oli käsitelty Puolustusneuvostossa, jolloin puolustusvoimien kannanotot oli saatu Puolustusneuvoston sihteeristön kautta selontekoihin mukaan. Puolustusneuvoston työtä jatkoi Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, jonka tehtävänä on koordinoita ministeriöiden ja hallinnonalojen varautumisvalmisteluja kokonaisuudessaan puolustuksen viitekehityksessä.

Puolustusneuvoston sihteeristöstä muodostettiin Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) sihteeristö. Tällöin Pääesikunnassa oltiin tilanteessa, jossa Puolustusneuvoston sihteeristön kautta ylläpidetty kontakti poliittis-sotilaalliseen ylimpään päätöksentekoon uhkasi katketa.<sup>83</sup> Puolustusneuvoston sihteeristön asemaa ja tehtäviä esitettiin selvitettäväksi

<sup>81</sup> Sama. ”Kehittämishojemmen ongelmana on nimittäin ollut takavuosina suunnittelun ja toteutuksen hallinta. Maavoimien sisällä eri aselajit kulkivat omia polkujaan - puolustushaarojen välisestä yhteistoiminnasta puhumattakaan.”

<sup>82</sup> Em. Kolin haastattelu. Myös eversti Heikki Väliehmaxen haastattelu 22.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa. Eversti Väliehmas arvioi muutoksen syyksi sen, että ilmeisesti puolustusvoimien johdossa todettiin pelkän materiaalisuunnitelman (PTS:n) olevan riittämätön puolustusvoimien kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

<sup>83</sup> Em. Kaskealan ja Kolin haastattelut. Kaskealan mukaan Puolustusneuvosto lakkautettiin pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen aikana tehdyn perustuslakiuudistuksen seurauksena. Tässä taustalla oli, että ”se lähti vahvasti siitä, että kun se oli ollut presidentin neuvottelukunta ja presidentin asema muuttui tässä, niin

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien edustajien muodostamassa JOHA-työryhmässä, jonka esitykset puolustusministeri ja puolustusvoimain komentaja hyväksyivät jatkoselvitysten perustaksi keväällä 1998. Puolustusneuvoston sihteeristön asemaa ja tehtäviä tuli selvittää erityisesti puolustuspoliittisissa tekijöissä tapahtuneiden muutosten näkökulmasta.<sup>84</sup>

”Nyt piti miettiä, miten tämä tapahtuu ja ensi alkuun valmistelussa vuoden 1999 puolella oli Puolustusneuvoston sihteeristö olemassa, mutta se muuttui sitten TPAK:n [Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea] sihteeristöksi ja TPAK:lla ei ollut enää samaa roolia, kun siltä puuttui poliittisen johdon mukanaolo, se oli virkamiestyökalu. Operaatiopäällikkö oli pääministerin alainen pääsihteeri, jolloin siinä oli suora linkki sekä puolustusvoimien ylimpään johtoon että hallitukseen. Nyt TPAK:n sihteeristö oli Puolustusministeriössä ja kansliapäällikön alainen, ja sillä ei ollut enää samaa kontaktia. Tämä rakenteiden muutos vaikutti siihen, että piti Pääesikuntaan perustaa ”työrukkanen”, joka miettii näitä samoja asioita, jotka silloin oli Puolustusneuvoston sihteeristön roolissa.”<sup>85</sup>

Kenraaliluutnantti Markku Koli vahvistaa Puolustusneuvoston sihteeristön keskeisen roolin poliittisen ja puolustusvoimien johdon välillä:

”Strategisen suunnittelun sektorin perustaminen oli luonteva jatke sille, kun taannoin oli ollut olemassa Puolustusneuvosto ja Puolustusneuvoston sihteeristö, joka sitten lakkautettiin. Sen tilalle tuli Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, mutta samalla todettiin, että Puolustusneuvoston sihteeristö, jota kautta oli valtiojohdolle kyetty tuottamaan informaatiota, mikä puolustuksen kehittämiseen liittyy, suoraan Puolustusvoimain komentajan toimenpitein ja erittäin korkealla poliittisella tasolla, niin tämä poliittinen linkki katkesi. Samalla sihteeristön rooli suuntautui yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja kokonaisvarautumisen rooliin. Ja ensimmäisen kerran se kääntyi sitten vuoden 2001 selonteon jälkeen siihen, että sihteeristöllä oli enää marginaalinen merkitys; 2001 selonteossa sihteeristöllä oli vielä keskeinen rooli. Tämä siirros oli tässä kohtaa tapahtumassa, oli tarpeen jonnekin luoda se instrumentti, joka tekee ylimmän johdon tarvitsemaa valmistelua ja tällainen sektori sinne sitten perustettiin.”<sup>86</sup>

Marco Krogars (2000) on todennut, ettei Puolustusneuvoston lakkauttamisen jälkeen ole luotu mitään uusia organisaatoratkaisuja ulkoisen turvallisuuden alueella yhteistyön toteuttamiseksi. Organisaatoratkaisuilla tarkoitettiin tässä yhteydessä ”poikkihallinnollisia” organisaatioita. Krogars jatkaa, että ”sektoroituneesti institutionalisoitu hallinto tulisi mitä

---

pääministeri Lipposella oli halu karsia kaikki lakiin perustumattomat tällaiset...puolustusneuvostosta ei ollut säädetty lailla vaan asetuksella ja sieltä tiputettiin kaikki tällainen ylimääräinen pois.”

<sup>84</sup> Em. PESUUNNOS ak R2/10.1/D/I/31.12.1999.

<sup>85</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

<sup>86</sup> Em. Kolin haastattelu.

ilmeisimmin vastustamaan muutoksia, joilla horjutettaisiin vakiintuneita vallankäytön muotoja, vaikka ne voitaisiinkin rationaalisesti argumentoida”.<sup>87</sup>

Puolustusneuvosto oli poliittis-sotilaallisen strategisen johtamisen koordinoiva ja valmisteleva elin, jossa puolustusvoimien strategisen tason hankinnat (esimerkiksi Hornet-hankinta) käsiteltiin ja taustoitettiin poliitikoille. Käytännössä puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelu ja puolustusvoimien kehittämisen linjaukset valmisteltiin päätettäväksi Puolustusneuvoston istunnoissa. Lopullinen päätösvalta, varsinkin budjettipäätösten osalta, oli hallituksella. Osa päätöksistä tehtiin Puolustusneuvostossa, osa puolustusvoimien ylimmässä johdossa.<sup>88</sup>

”Se asetti puolustusvoimien johdolle aikamoisen haasteen strategisesta suunnittelusta, nämä päätökset piti panna kehyksiin, oikeisiin raameihin, siis uhkakuviin ja resurssitarpeisiin.”<sup>89</sup>

Puolustusneuvoston sihteeristöä käytettiin amiraali Kaskealan mukaan ensimmäisen valtioneuvoston puolustuspoliittisen selonteon (1995) valmistelussa. Puolustusneuvoston sihteeristö oli puolustusvoimien ylimmän johdon strateginen suunnitteluväline:

”Selonteon valmistelu tapahtui Puolustusneuvoston sihteeristössä. Tämä valmistelu ja kaikki edelliset strategiaperit, myös Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden paperit, niiden valmistelu tapahtui Puolustusneuvoston sihteeristössä. Nyt ei pidä katsoa pelkästään sitä sihteeristöä, joka oli verrattain pieni, mutta esimerkiksi minua edeltäneet komentajat, Hägglund ja Klenberg, olivat olleet Puolustusneuvoston sihteereitä. He olivat hyvin sisäistäneet, että nämä ovat ne henkilöt, joita käytetään strategiseen suunnitteluun. Näin ollen se oli hyvin tiukassa Puolustusvoimain komentajan, Pääesikunnan päällikön ja operaatiopäällikön ohjauksessa. Näille [sihteeristön suunnitelmille] haettiin kantavuutta entistä enemmän roolia saaneessa Puolustusvoimain komentajan neuvottelukunnassa, jossa ainoa ei-kenraalikunnan edustaja oli Puolustusneuvoston sihteeri. Neuvottelukunnassa Puolustusvoimain komentaja haki linjauksilleen tukea muusta ylimmästä johdosta, mutta kyllä se oli ihan tällaisella käsiohjauksella, jolla sihteeristö strategista suunnittelua teki.”<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Krogars (2000), s. 126 - 127.

<sup>88</sup> Em. Kaskealan haastattelu. Puolustusneuvoston puheenjohtajana toimi Tasavallan presidentti, joskin usein käytännössä Puolustusneuvoston istuntojen puheenjohtaja oli pääministeri. Puolustusneuvoston sotilasjäseniä olivat Puolustusvoimain komentaja ja Pääesikunnan päällikkö. Puolustusneuvoston pääsihteerinä toimi yleisesikuntapäällikkö, myöhemmin operaatiopäällikkö.

<sup>89</sup> Sama.

<sup>90</sup> Sama. Ks. myös: Suomi ja Suominen, s. 426: ”Komentajan neuvottelukunnan työtavat oli uudistettu [vuoteen 1990 mennessä], ja siitä oli tullut tavallaan puolustusvoimien strategisten perusteiden kehittämisen ajatushautomo.” Kaskealan haastatteluun ja Herrasen tiedonantoon viitaten 2000-luvulla merkittävään rooliin puolustusvoimien komentajan johtamistoiminnassa on noussut Ylimmän johdon strategiapalaverit (YJSP). Strategiapalaveriin osallistuvat Pääesikunnan päällikkö, operaatiopäällikkö, henkilöstöpäällikkö, sotatalouspäällikkö, suunnittelupäällikkö sekä puolustushaarakomentajat. Palaveriin osallistuu lähes

Edellä kuvatussa tilanteessa Pääesikunnan silloisen suunnitteluosaston tehtävät keskittyivät taloussuunnitteluun ja resurssien hankkimiseen, koska kaikki merkittävät hankintapäätökset sekä puolustus- ja operatiivisessa suunnittelussa tapahtuneet muutokset valmisteltiin Puolustusneuvoston sihteeristössä. Käytännössä sihteeristöllä oli operaatiopäällikön johdolla suora ”esittelyoikeus” Puolustusvoimain komentajalle ja Pääesikunnan päällikölle, vaikka sihteeristö oli pääministerin alainen. Tarvittaessa pääministeriltä pyydettiin linjaukset seuraaviin Puolustusneuvoston kokouksiin.<sup>91</sup>

”Tämä antoi sen mahdollisuuden, että heti kun tarvittiin, mentiin pääministerin huoneeseen ja keskusteltiin, että voitaisiinko seuraavassa Puolustusneuvoston kokouksessa ottaa esille esimerkiksi rauhan ajan organisaatiomuutokset tai PTS:n peruslinjaukset. Näin ollen se oli hyvin käytännönläheinen työskentelytapa. Yleensä se kävi niin, että operaatiopäällikkö tai aikaisemmin ye-päällikkö ja Puolustusneuvoston yleissihteeri menimme komentajan huoneeseen joko esittelemään aikaisemmin tehtyä tai sitten tuli komentajalta linjauksia. Nämä isot asiat olivat nimenomaan tätä PTS-työskentelyä. Sieltä tuli peruslinjaukset ja sitten Pääesikunta rupesi työstämään, koska Pääesikunta oli tästä työstä vastuussa. Saman tien haettiin poliittinen raami tälle, että löytyykö tukea poliittisen johdon puolelta. Tämä strateginen suunnittelu pyöri vahvasti Puolustusneuvoston sihteeristön ympärillä.”<sup>92</sup>

Strategisen suunnittelun sektorin perustamisesta ei annettu käskyä, mutta PELKO-projektissa kuvattiin tulevat sektorimuutokset<sup>93</sup>. Strategisen suunnittelun sektorin sijoittuminen Pääesikunnan operatiiviseen osastoon oli luontevaa. Tällöin voitiin koordinoida puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelua ja operatiivista suunnittelua samassa osastossa, koska operatiivisen suunnittelun tuli olla kehittämisen perusta:<sup>94</sup>

”Työnjako oli silloin se, että operatiivinen osasto antoi perusteet ja suunnitteluosasto käänsi sen suunnitelmaksi. Suunnitteluosasto oli hyvin talouspainotteinen silloin. Se jonkin verran vinoutti myös rakenteita ja eräs rakennevinouma tuli siitä, että kuinka paljon investoidaan ja kuinka paljon pidetään normaalissa toimintarahituspuolella. Strategisessa suunnittelussa pitäisi pystyä näkemään tulevaisuuden hahmotelmaa ja palata sieltä takaisinpäin. Silloin se meni enemmän niin, että katsottiin nykytilaa ja nykytilan kehittämistä. Tämä oli se, mikä sen veti toiselle puolelle [suunnitteluosastosta operatiiviseen osastoon]. Keskeinen kysymys PELKO-projektin osalta oli myös, että minkälaisia uusia työnjakoja olisi tehtävä. Strategisen suunnittelun sektoria oli hahmoteltu ja PELKO-työn lopputulemana päätettiin sektori perustaa. Lähtökohta oli se, että

---

poikkeuksetta Puolustusvoimain komentaja, jolle keskustelujen tulokset esitellään samassa tilaisuudessa. YJSP ei tee päätöksiä, mutta tukee johdon päätöksentekoa.

<sup>91</sup> Em Kaskealan haastattelu.

<sup>92</sup> Sama.

<sup>93</sup> Sama.

<sup>94</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

tämä pitää kääntää hieman toisinpäin, painotus pitää tehdä tulevaisuus- ja suorituskäytäntöiseksi, ja sitten talous tukee sitä, eikä päinvastoin.”<sup>95</sup>

Pääesikunnan operatiivisella osastolla keskityttiin vuosina 1998-1999 joint-kyvyn kehittämisen aloittamiseen, jolloin operatiiviselle osastolle tuli kolme apulaisosastopäällikköä (edustaja jokaisesta puolustushaarasta). Silloisen operaatiopäällikön johdolla operatiivisen osaston toimintoja alettiin myös sektoroida aiempaa voimakkaammin. Samassa yhteydessä todettiin, että puolustusvoimien kehittäminen oli käytännössä PTS:n toteuttamista. Silloisen suunnittelupäällikön näkemyksen mukaan sen tuli olla kokonaisvaltaisesti Pääesikunnan suunnitteluosaston johtamaa. Tämä aiheutti ristiriitoja Pääesikunnan suunnitteluosaston ja operatiivisen osaston välille. Myös PELKO-projektissa hahmoteltiin suunnitteluosaston johtamaa kokonaissuunnittelun mallia, mitä Pääesikunnassa yleisesti vastustettiin. Puolustusvoimien nykyisen toimintamallin<sup>96</sup> perusteet ovat kuitenkin näistä ajatuksista lähtöisin. Pelkistetyksi tämä tapahtuu siten, että Pääesikunnan J5 koordinoi ja valvoo suunnittelun, puolustushaarat suunnittelevat yhteistyössä Pääesikunnan J5:n kanssa sekä kehittävät suorituskäytäntöjä. Suorituskäytäntö käyttää Pääesikunnan J3. Nykyisessä toimintamallissa puolustushaarojen merkitys suunnittelussa on korostuneempi.<sup>97</sup>

”Strategisen suunnittelun sektori, joka oli aluksi yhden miehen varassa, saattoi siis olla eräänlainen vastaveto [suunnitteluosastojohtoista] dominanssijattelua vastaan, mutta myös mitä suurimmassa määrin puolustusvoimien kokonaiskehittämistä tukeva uudistus.”<sup>98</sup>

#### **4.2. Puolustusministeriö herää strategiseen suunnitteluun**

Valtionhallinnossa on 1990 - 2000-luvuilla pääosin sisäistetty ministeriöiden rooli strategisina ohjaavina johtoportaina, joiden ei tulisi puuttua keskushallintoviranomaisten (tässä tapauksessa Pääesikunta) vastuulle kuuluvaan operatiiviseen suunnitteluun ja päivittäiseen hallintoon. Toimeenpanovaltaa on hallitusohjelmienkin mukaan delegoitava

<sup>95</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>96</sup> Kenttäohjesääntö, yleinen osa, s. 33 - 34. Puolustusvoimissa työskennellään prosessimaista toimintatapaa noudattaen. Prosessimainen toimintatapa on komentajakeskeisen linja-esikuntaorganisaation rakenteessa toteutettavaa keskeisten tuotteiden aikaansaamiseksi kulloinkin tarpeelliset henkilöt osallistavaa työskentelyä. Puolustusvoimien pääprosessit ovat: 1. Sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelu, 2. Suorituskäytännön rakentaminen ja ylläpito ja 3. Suorituskäytännön käyttö.

<sup>97</sup> Em. Herrasen tiedonanto. Ks. myös: Laaksonen (2009), s. 89.

<sup>98</sup> Sama. Suunnitteluosastokeskeistä Pääesikunnan toimintaa kritisoitiin myös operatiivisen osaston käsittelymerkinnöissä PELKO-projektin väliraporttiin. Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R20/10.1/D/1/12.7.1999 PELKO-PROJEKTIN VÄLIRAPORTTI.

keskushallintoviranomaisille. Ministeriöiden strategisen suunnittelun tulisi fokuoittaa merkittäviin strategisiin linjauksiin, resurssitarpeisiin ja lainsäädäntöön.<sup>99</sup>

”Tämä välillä tuntuu tässäkin korttelissa unohtuvan, koska ei ministeriön tule sitten enää puuttua sellaisiin niche-asioihin, koska pääperiaate on, että delegoidaan toimeenpanovalta keskusvirastoille, ja silloin se tarkoittaa meidän hallinnonalalla Pääesikuntaa ja puolustusvoimia yleensä ottaen.”<sup>100</sup>

Puolustusministeriö aloitti hallinnonalan strategisen suunnittelun vuonna 2000. Ensimmäinen strategia valmistui vuonna 2002, jolloin siitä ei tehty julkista versiota. Ensimmäinen julkaistu strategia ilmestyi vuonna 2006 (Turvallisesti tulevaisuuteen. Puolustusministeriön strategia 2025).<sup>101</sup> Puolustusministeriön strategisella suunnitelmalla kehitetään pitkäjänteisesti hallinnonalan toimintaa ja ohjataan puolustusvoimien kehittämisohjelmien laadintaa.<sup>102</sup>

Puolustusministeriö aloitti strategisen suunnittelun vasta huomattuaan Pääesikunnan käynnistäneen strategisen suunnittelun puolustusvoimissa<sup>103</sup>:

”Mutta kun Puolustusministeriö sitten havaitsi sen, että systeemi on nyt ihan kääntymässä sotilasvetoiseksi. Silloin Puolustusministeriössä ruvettiin ryhdistäytymään ja rakentamaan omaa strategista suunnittelua, joka täyttäisi sitten sen aukon, että tulee se poliittinen dimensio siihen. Mutta siitä puuttuu kyllä nyt [vuonna 2010] tietyllä tavalla se, että myöskin täällä ylätasolla ministeri ja komentaja olisivat samalla tavalla yhdessä. Minäkin loin siihen semmoisen Kaartin kabinetti-instituution, jossa ministeri ja komentaja istuivat itse asiassa aika usein tämän pöydän ääressä ja kansliapäällikkö ja toiselta puolen Pääesikunnan päällikkö. Että neljään henkeen näitä peruslinjauksia mietitään ja ihan myöskin päiväkohtaisia asioita.”<sup>104</sup>

<sup>99</sup> Em. Kaskealan haastattelu. Myös Minna Tiilin väitöstutkimus käsittelee aiemmin mainitulla tapaa ministereitä strategisina johtajina. Vaikuttaa siltä, että ministeriöissä on sisäistetty oman hallinnonalan strateginen ohjausvastuu.

<sup>100</sup> Sama.

<sup>101</sup> Laaksonen (2009), s. 88. Puolustusministeriön strategian päivitysväli on neljä vuotta, ja strategialla tähdätään 20 vuoden päähän.

<sup>102</sup> Kenttäohjesääntö, yleinen osa, s. 25 ja em. Hyötyläisen tiedonanto.

<sup>103</sup> Em. Krogarsin puhelinhaastattelu. Myös eversti Kari-Pekka Rannikon haastattelu 18.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa.

<sup>104</sup> Em. Kaskealan haastattelu. Kaskeala viittaa tässä Puolustusministeriön ja Pääesikunnan ”strategisten suunnittelujen” läheiseen yhteistyöhön. Kaartin kabinetti -instituutiosta myös Limnell s. 315 - 316. Ilkka Puukka näkee puolustushallinnon strategisen johtamisen kokonaisuuden osalta samanlaisia haasteita: ”strategisessa johtamisessa tarvitaan politiikan paradigman, taisteluparadigman ja hallinnon paradigman integroimista kokonaisuudeksi. Tämä ei onnistu, mikäli Pääesikunnassa ja Puolustusministeriössä yritetään hoitaa strategista johtamista toisistaan erillään. Puolustushallinnossa tarvitaan strategisen johtamisen ”tiimi”, joka muodostuisi puolustusministeristä, Puolustusministeriön kansliapäälliköstä, Puolustusvoimain komentajasta ja Pääesikunnan päälliköstä. Tämä tiimi edustaisi silloin kolmen strategisen johtamisen perusparadigman osaamista; politiikan paradigman hallitseminen kuuluu puolustusministerille, taisteluparadigma on puolustusvoimain komentajan osaamisalue, Puolustusministeriön kansliapäällikön tulee hallita hallinnon paradigma valtioneuvostotasolla ja Pääesikunnan päällikön puolustusvoimien tasolla. Tämä strategisen johtamisen tiimi keskittyisi todella strategiaan asioihin. Tällä tiimillä tulisi olla jatkuvasti toiminnassa oleva sihteeristö, jonka voisi muodostaa



”Puolustusministeriö oli keskeinen yhteistyökumppani. Puolustusministeriössä pikkuisen ehkä jäljessä ruvettiin sitä strategista suunnittelua sitten pohtimaan, kun siellä havaittiin, että miten Pääesikunta suunnittelee tällaisista ja Puolustusministeriöstä pitäisi antaa perusteet. Että pitääkö Puolustusministeriönkin tehdä strateginen suunnitelma. Sitten Puolustusministeriössä päädyttiin siihen, että strateginen suunnitelma tehdään ja sitten tietysti piti olla perusteet, joilla Pääesikunnassa suunnitellaan.”<sup>105</sup>

Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käynnistämisen vaikeuksia kuvaa seuraava aikalaiskuvaus:

”Suurempi diaspora vallitsi PLM:ssä, josta minulla on henkilökohtaisia kokemuksia. Kun sain tehtäväkseni laatia ministeriön ensimmäisen strategian, ei työhön tahtonut millään saada tekijöitä muualta kuin Puolustuspoliittisesta osastosta. Meitä suorastaan pilkattiin siitä, että yritimme tehdä ”palatsivallankaappausta” ja ohittaa poliittinen ohjaus omilla suunnitelmillamme. PLM:n muissa osastoissa ja yksiköissä nähtiin asia pitkälti siten, että selonteot olivat hallinnonalamme strateginen suunnitelma, eikä sen taakse (ajallisesti kauemmas kuin hallituskausi eli 4 vuotta) saanut edes haaveilla. Siitähän päätettäisiin vasta seuraavan hallitusohjelman ja selonteon avulla!”<sup>106</sup>

”Ei edes perusteluni sille, ettei mm. materiaalista kehittämistä voi ajatella 10 vuotta lyhyemmissä jaksoissa saanut päitä kääntymään. Se, että [Puolustusministeriön] strateginen suunnitelma (melko vaatimaton sellainen) saatiin aikaiseksi, on [silloisen kansliapäällikön] ansiota. Hän ymmärsi tuskani ja käski työhön osallistujat, mutta suurimmaksi osaksi tällöinkin käyttööni alistettiin vain vanhempia asiantuntijoita jos kohta jokunen yksikön johtajakin. Tuon suunnitelman perusteella sitten annettiin puolustusvoimille kaksisivuinen ohjausasiakirja otettavaksi huomioon vuoden 2004 selonteon puolustusvoimia koskevan osuuden kirjoittamisessa.”<sup>107</sup>

”Todettakoon vielä, että tuo ensimmäinen PLM:n strateginen suunnitelma valmistui liian myöhään - työ olisi tullut aloittaa pari vuotta aiemmin (1999-2000), mutta tätä ei silloisessa PLM:ssä oltu käsittäkseni edes ajateltu. Nyt strateginen suunnitelma ja selonteon puolustusvoimia koskevat osat valmistuivat lähes samanaikaisesti eikä ministeriön asiakirjalla ollut kai paljoakaan vaikutusta puolustusvoimien työn alla olleeseen strategiaan.”<sup>108</sup>

---

Maanpuolustuskorkeakoulun eri alojen asiantuntijoista. Sihteeristöllä tulisi olla toimivat yhteydet yliopistoihin ja muihin korkeakouluihin. Sihteeristö pitäisi puolustushallinnon ylimmän johdon tilannekehityksen tasalla sekä suorittaisi strategisen johdon antamia tehtäviä. Eri alojen substanssiosaajat olisivat mukana sihteeristön työskentelyssä tarvittaessa. Tarvittaessa informoitaisiin Valtioneuvostoa ja Eduskunnan valiokuntia ja koko eduskuntaa. Tällöin voitaisiin luopua myös selontekomenettelystä”.

<sup>105</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>106</sup> Em. Herrasen tiedonanto.

<sup>107</sup> Sama.

<sup>108</sup> Sama.

”Kun tuo strateginen suunnitelma oli valmis, todettiin melko pian, että ministeriön on otettava voimakkaampi ote puolustusvoimien ohjaamisessa ja alettiin laatia seuraavaa strategista suunnitelmaa. Ja nyt diaspora alkoi: jokainen [Puolustusministeriön] osasto ja lähes toimialakin alkoi tehdä omia strategioitaan, jotka painettiin oikein kirjasiksi ja lanseerattiin näyttävästi. Asiakirja toisensa jälkeen siis tuli PLM:stä, mutta kyllä ne taisivat jäädä pääosin pölyttymään Pääesikunnan toimistojen kirjahyllyihin.”<sup>109</sup>

Puolustusministeriön ja Pääesikunnan strategisen suunnittelun yhteistyö 2000-luvun alkupuolella toimi prikaatikenraali Honkamaan mukaan pääsääntöisesti hyvin: ”Se on vähän ihmisestä kiinni, miten sen kuvaa, onko se vaikeaa vai helppoa. Mielestäni se oli hyvinkin toimivaa. Poliitikolla on poliitikon mielipide ja tahtotila ja virkamiehellä virkamiehen, siinä tulee joskus eroja, johtuen lähinnä poliittisesta tai operatiivisesta näkökulmasta.”<sup>110</sup> Samaa korostaa myös amiraali Kaskeala:

”Se tapahtui kyllä hyvässä yhteisymmärryksessä sikäli, että tässä pihan poikki meidän strategisen suunnittelun sektori ja toisaalta Puolustusministeriön kansallisen puolustuspolitiikan yksikkö rupesi yhdessä laatimaan näitä [strategisia suunnitelmia]. Sitä helpotti se, että ministeriön puolella oli sotilaat vetämässä sitä Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin kanssa aivan limittäin ja yhdessä.”<sup>111</sup>

2000-luvun alussa keskusteltiin Puolustusministeriön ja Pääesikunnan strategisten suunnitteluprosessien yhdistämisestä. Lopputuloksena oli kuitenkin, että strategiset suunnitteluprosessit pidetään erillisinä siksi, että puolustusvoimissa pitkä aikaväli on pidempi kuin Puolustusministeriössä, joka taistelee budjetista joka vuosi. Puolustusministeriön tehtäväksi haluttiin jättää resurssikamppailu. Pääesikunta laatii uhkamalleihin perustuvan puolustusjärjestelmän kehittämisen tavoitetilan, mitä rajoittaisivat Puolustusministeriön vuosittain sotilaalliseen maanpuolustukseen saamat resurssit (budjettivarat).<sup>112</sup>

”Tästä tulee sitten kysymys, miten nämä roolitetaan, miten nähdään Puolustusministeriön ja Pääesikunnan roolit. Jos puolustusvoimissa vastataan operatiivisesta toiminnasta, työkalun käytöstä ja sen valmiudesta ja Puolustusministeriö ministeriönä vastaa resursseista siten, että puolustusvoimissa on kaikki tarvittava operatiiviseen toimintaan, väline on kunnossa.”<sup>113</sup>

”Nyt tuli strategisen suunnittelun sektori ja työmuodot kyllä kehittyivät. Mutta nyt jouduttiin ottamaan huomioon Puolustusministeriön tuoma lisä tähän. Aikaisemmin selonteko ja PTS tehtiin täysin sotaväen puolella. Puolustusministeriö veti sitten papereihin nimensä ja siirsi sen

<sup>109</sup> Sama. Myös Kaskealan haastattelu.

<sup>110</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>111</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

<sup>112</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>113</sup> Sama.

eteenpäin prosessiin. Nyt piti ottaa huomioon poliittinen raami ja isot linjaukset. Puolustusministeriö tekee ylätasoin maailmankehityksen ja turvallisuusympäristön kehityksen raamit. Varsinainen puolustussuunnittelu pidetään puolustusvoimien puolella.”<sup>114</sup>

#### **4.3. Puolustusvoimien strategisen johtamisen ja julkishallinnon strategisen johtamisen kehittämisen yhteydet**

1990-luvulla julkishallinnossa yleistyneitä johtamismalleja puolustusvoimiin tuli erityisesti Puolustusministeriön kautta. Puolustusvoimissa otettiin käyttöön tulosjohtaminen. Muiden johtamismallien soveltuminen puolustusvoimien käyttöön oli epäselvää. Yhtenä perusteena kenraali Hägglundin mukaan oli, että ”valtionhallinto on olemassa tätä hetkeä varten, puolustusvoimat taas sodan varalle. Rauhan ajan näkökohdat eivät saa vaarantaa tätä päätehtävää”.<sup>115</sup>

Puolustusvoimien strategisen suunnittelun aloittaminen vuonna 2000 ja kehittäminen ei ole suoranaisesti linkittynyt julkishallinnon ja liike-elämän strategisen johtamisen kehitykseen. Kehittämisen malleja on kuitenkin haettu yleisestä kirjallisuudesta, muiden asevoimien käytännöistä ja myös liike-elämästä. Kenraaliluutnantti Markku Kolin mukaan strategisen suunnittelun aloittamisessa ”yleinen asevoimien suunnittelu oli hedelmällisempi pohja käynnistää silloin niitä toimenpiteitä. Sitten ollaan tuotu niitä piirteitä, mitkä ovat liike-elämässä osoittautuneet toimiviksi ja hyväksi benchmarkiksi myöskin puolustusvoimiin”. Yhdysvaltojen asevoimista saadut opit auttoivat Kolin mukaan puolustusvoimien strategisen suunnittelun sekä toiminnan ja resurssien suunnittelun välisen yhteyden hahmottamisessa.<sup>116</sup>

Puolustusvoimien suunnittelujärjestelmä on erilainen kuin muussa julkishallinnossa. Erot johtuvat puolustusvoimien organisaation omaleimaisuudesta. Tämä näkyy yhtäältä puolustusvoimien poikkeuksellisen pitkissä suunnittelukausissa ja toisaalta laaja-alaisemmassa sekä monipuolisemmassa pitkän aikavälin suunnittelujärjestelmässä. ”Muualla valtionhallinnossa tunnutaan joskus jopa kadehdittavan, että meillä on hyvä

<sup>114</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

<sup>115</sup> Kenraali Gustav Hägglundin tiedonanto sähköpostitse 10.3.2010.

<sup>116</sup> Em. Kolin ja Honkamaan haastattelut. Kenraaliluutnantti Koli opiskeli Yhdysvalloissa vuosina 1992 - 1993 (U.S. Army Command and General Staff Officer Course). Kolin mukaan kurssilta saatiin oppeja strategisen suunnittelun kehittämiseen kotimaassa, varsinkin sen ”formaaliin puoleen”. Yhdysvalloissa leimallista oli uusien sodankäynnin tapojen löytäminen eturintamassa - leading edge - ja hyvin kehittyneet johtamisen tietojärjestelmät ja -ohjelmistot. Yhdysvaltojen asevoimien suunnittelu tähtää ”uusien sodankäynnin tapojen ja välineiden kehittämiseen, ja Suomessa ei ole koskaan tietysti voinut olla samanlaista lähestymistapaa tässä, joten ne opit sinänsä eivät olleet suoraan meille kloonattavissa.” Prikaatikenraali Honkamaa totesi sekä kenraaliluutnantti Kolin että hänen itsensä osallistuneen julkisen hallinnon strategisen johtamisen kurssille [strategisen suunnittelusektorin johtajakaudella].

suunnittelujärjestelmä, kaikkine pienine puutteineen, mitä kaikissa isommissa töissä aina on”.<sup>117</sup>

Julkishallinnon tai liiketaloudellisten mallien soveltaminen puolustusvoimien strategiseen suunnitteluun on haasteellista. Puolustusvoimien strategisen suunnittelun lähtökohtana ovat uhkamallit, operatiivinen suunnittelu ja kriisiajan toiminta. Niiden yhteensovittaminen ja tavoitetilan suunnittelu on puolustusvoimien strategisen suunnittelun tehtävä.<sup>118</sup>

#### **4.4. Puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistäminen**

Pääesikunnan strategisen suunnittelusektorin toimesta laadittiin puolustusvoimien ensimmäisen strategisen suunnitelman vuosina 2000 - 2001. Sen työskentely toimi perustana strategisen suunnittelun ensimmäisen pysyväisasiakirjan laadinnassa, joka otettiin luonnoksena käyttöön joulukuussa 2001. Ensimmäinen kierros oli kokemuksen hankkimista strategisesta suunnitteluprosessista. Pitkän tähtäyksen suunnittelua ylläpidettiin kuitenkin strategisen suunnitelman rinnalla.<sup>119</sup> Strategisen suunnitteluprosessin avulla Pääesikunta ohjaa puolustushaarojen kehittämisohjelmien sekä puolustushaaroille yhteisten, Pääesikunnan vastuulla olevien kehittämisohjelmien laadintaa<sup>120</sup>.

Tämän jälkeen on toteutettu kaksi strategista suunnittelukierrosta, jolloin suunnitteluprosessi vakioitui. Ensimmäinen strategisesta suunnittelusta annettu pysyväisasiakirja korvattiin tammikuussa 2004 uudella pysyväisasiakirjalla.<sup>121</sup> Tämän lisäksi laadittiin pysyväisasiakirja puolustusvoimien strategista suunnittelua tukevan tutkimus- ja kehittämistoiminnan koordinoinnista ja ohjauksesta<sup>122</sup>.

Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektorin ja Puolustusneuvoston sihteeristön tekemä strateginen suunnittelu (tässä yhteydessä Puolustusneuvoston sihteeristön suunnittelutyötä luonnehditaan strategiseksi suunnitteluksi) poikkesi toisistaan sikäli, että Puolustusneuvoston sihteeristön roolina oli olla enemmän ”tiedon kerääjä”. Strategisen suunnittelun sektorilla

<sup>117</sup> Em. Kolin haastattelu. Puolustusvoimien ja julkisen sektorin strategisen johtamisen eräänä yhteistyömuotona on epävirallinen Johdon yhteistyöelin (JYTE).

<sup>118</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>119</sup> Em. Honkamaan haastattelu ja Krogarsin puhelinhaastattelu. Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

<sup>120</sup> Em. Hyötyläisen tiedonanto.

<sup>121</sup> Em. Honkamaan haastattelu. Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK 2/11.2/D/I/19.1.2004 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA NORMAALIAIKANA.

<sup>122</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK 1/8.1/D/I/12.1.2004 VIRK. PUOLUSTUSVOIMIEN STRATEGISTA SUUNNITTELUA TUKEVAN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN KOORDINOINTI JA OHJAUS.

”istuttiin tiedon päällä”. Keskeinen ero pitkän tähtäyksen ja strategisessa suunnittelussa on tavoitetilan suunnittelun tarkkuus; jälkimmäisessä tavoitetilan suunnitteluun käytetään merkittävä työpanos. Strategisen suunnittelun sektorin johtosuhteista keskusteltiin 2000-luvun alkupuolella: onko sektori Pääesikunnan päällikön, operaatiopäällikön vai Puolustusvoimain komentajan johdossa? Ennen Pääesikunnan organisaatiomuutosta sektori pidettiin kuitenkin valmiuspäällikön johdossa Pääesikunnan operatiivisella osastolla. Silti esimerkiksi selontekojen valmisteluissa sektorin edustajat olivat tarpeen mukaan puolustusvoimien ylimmän johdon käytettävissä.<sup>123</sup>

”Ylimmän johdon ohjaus siihen [strategiseen suunnitteluun] työhön säilyi samanlaisena, kuin silloin kun Puolustusneuvoston sihteeristö oli ollut ylimmän johdon työrukkasena tässä suunnittelussa.”<sup>124</sup>

Pääesikunnan operatiivisen osaston strategisen suunnittelun sektori laati puolustusvoimien strategista suunnittelua ohjaavan pysyväisasiakirjan (PAK), joka otettiin luonnoksena käyttöön 4.12.2001. Pysyväisasiakirjassa puolustusvoimien strategisen suunnittelun tehtäväksi määriteltiin perusteiden tuottaminen sotilaallisen maanpuolustuksen pitkäjänteiselle kehittämiselle, jonka tavoitteena on valtiojohdon määrittämien tehtävien edellyttämien suorituskykyjen ylläpitäminen ja kehittäminen käyttöön osoitettujen voimavarojen avulla. Tehtävänä edelleen on valmistella perusteita puolustusvoimien strategiseen päätöksentekoon ja johtamiseen. Strategisella suunnittelulla tuetaan strategista päätöksentekoa sekä neljän vuoden rytmiä noudattavalla strategisella suunnitteluprosessilla että tilanteenmukaisella valmistelutyöllä.<sup>125</sup>

Pysyväisasiakirjan mukaan puolustusvoimissa strategiset päätökset koskevat puolustusjärjestelmän, sen osajärjestelmien ja puolustushaarojen ylläpitoa ja kehittämistä. Lisäksi kehitetään henkilöstöalaa, kansainvälistä toimintaa, sotatalouden ja teollisuuden valmiutta sekä kohdennetaan voimavaroja sotilaallisen maanpuolustukseen. Puolustusjärjestelmän osajärjestelmiä - joihin kohdistetaan strategisia päätöksiä - ovat johtamis-, tiedustelu- ja valvonta-, joukkotuotanto- ja liikekannallepano- sekä huolto- ja logistiikkajärjestelmät.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Em. Honkamaan haastattelu.

<sup>124</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

<sup>125</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

<sup>126</sup> Sama.

Puolustusvoimien strateginen suunnittelu on noudattanut strategisen suunnittelun sektorin perustamisesta alkaen tässä luvussa kuvatulla tavoin muodollista prosessimallia, joka toteutetaan strategisina suunnittelukierroksina. On kuitenkin huomattava, että puolustusvoimissa suunnitteluprosessin keskeiset syötteet tulevat strategisesta päätöksenteosta. Strategisia päätöksiä tehdään yhtäältä valtion johdossa (Tasavallan Presidentti ja Valtioneuvosto) ja toisaalta Puolustusministeriön johdon (Puolustusministeri ja Puolustusministeriön kansliapäällikkö) ja puolustusvoimien ylimmän johdon (Puolustusvoimain komentaja, Pääesikunnan päällikkö ja Puolustusvoimien operaatiopäällikkö) kesken.

Puolustusvoimissa on Puolustusministeriön tapaan 2000-luvun alkupuolella julkaistu runsaasti toimialastrategioita. Tässä yhteydessä esimerkkeinä mainittakoon henkilöstö-, turvallisuustoiminnan-, liikunta-, osaamisen kehittämisen- ja logistiikkastrategiat. Tämän voidaan nähdä olevan *strategioilla johtamista*, vaikka ne ovat enemmän toimintapoliittisia ohjelmia kuin strategioita. Näiden strategioiden lisääntymiselle ja laatimiselle ei tässä tutkimuksessa löydetty yhteisiä nimittäjiä, vaikka julkaisu osittain ajankohdallisesti yhtyy strategisen suunnittelun käynnistämiseen puolustusvoimissa:

”Jossakin vaiheessa tuli muotiin laatia puolustusvoimien sisällä eri toimialojen strategioita. Ei niistä suurin osa kuitenkaan ollut strategia-tasoisia asiakirjoja - kaukana niistä! Mutta ainakin homma kuulosti hienolta ja oli asiasta se hyvä puoli, että ryhdyttiin katsomaan ajallisesti kauemmas ja kokonaisvaltaisemmin kuin aiemmin.”<sup>127</sup>

Toimialastrategioiden laatimisessa on ollut ajoitusongelmia, jolloin toimialastrategioita on laadittu ennen kuin perusteita luovat kattostrategiat ovat valmistuneet. Strategian käsitettä ns. ”ryöstöviljellään” haluttaessa saada dokumenteille painoarvoa ja huomiota.<sup>128</sup>

Strategiaprosessiin ja strategiseen johtamiseen kuuluu olennaisena *mission* ja *vision* luominen. Puolustusvoimilla ei ole julkista visiota. Tutkimushaastattelujen mukaan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ovat täyttäneet puolustusvoimien visiotarpeen vähintään kohtuullisesti<sup>129</sup>. Puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät toimivat osaltaan puolustusvoimien missiona, joihin on kiteytetty puolustusvoimien olemassaolon tarkoitus<sup>130</sup>. Puolustusministeriön visioksi on määritelty uskottava puolustuskyky<sup>131</sup>.

<sup>127</sup> Em. Herrasen tiedonanto.

<sup>128</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>129</sup> Em. Hollon ja Kolin haastattelut.

<sup>130</sup> Em. Hollon ja Kaskealan haastattelu. Puolustusvoimalain vuodelta 2007 mukaan puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät ovat: 1. Suomen sotilaallinen puolustaminen, 2. Muiden viranomaisen tukeminen ja 3.

Haasteena strategisessa suunnittelussa ja strategisessa päätöksenteossa on, ettei suunniteltu strategia lopulta implementoidukaan suunnitellulla tavalla. Tämä lienee yleistettävissä kaikkien strategiseen johtamiseen ja lopulta strategia mintzbergiläisittäin ”kehkeytyy” ja luo itse itsensä:

”Kuinka paljon strategisessa suunnittelussa määritetyt päämäärät (Ends) sekä menettelytavat (Ways) ja resurssien käyttö (Means) ovat ohjanneet strategisen johtajan päätöksentekoa? Näinhän strategiset suunnittelijat haluaisivat päätöksentekoa ohjata, mutta onko strateginen johtaja valmis seuraamaan itse hyväksymäänsä strategiaa? Kuinka usein on käynyt niin, että pian hyväksytyn strategian jälkeen joko johtaja on vaihtunut tai johtajan mieli on vaihtunut ja lyhyen tähtäimen tarpeet ovat kumonnet strategiasa asetetun päämäärän?”<sup>132</sup>

Puolustusvoimien strategista johtamista ja strategista suunnittelua ”voidaan osin luonnehtia kirjoittamattomaksi prosessiksi, jossa strategisen suunnittelun avulla muotoutuu komentajan tahtotila”.<sup>133</sup> Käytännössä strategisen suunnitelman peruslinjaukset muotoutuvat Puolustusministeriön johdon ja puolustusvoimien johdon kesken. Strateginen suunnittelu on pitkän aikavälin tavoitetilasta huolimatta usein käytännössä aikapaineen alaista erityisesti budjetointiin liittyvissä tekijöissä, jolloin ”strategista suunnitelmallisuutta” voi pahimmillaan kuvata ”strateginen kärsimättömyys”. Pelkistettynä kyseessä on ”toimintavaihtoehtojen rakentaminen ja niiden elättäminen vallitsevassa tilanteessa”. Lopuksi ”strategisen suunnittelun ja johtamisen on palveltava strategisen johtajan tarpeita. Jos ei palvele, niin strateginen johtaja ei näitä työkaluja käytä, mutta iso joukko strategisia suunnittelijoita tekee turhaa työtä”.

## 5. POHDINTA

### 5.1 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten ja miksi puolustusvoimissa on siirrytty pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun. Tutkimuksen perusteella varmentui käsitys siitä, että nykymuotoinen strateginen suunnittelu aloitettiin Pääesikunnassa vuonna 2000, kun sinne perustettiin strategisen suunnittelun sektori. Vasta tämän jälkeen,

---

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Kaskealan mukaan lakia puolustusvoimista uudistettaessa haluttiin vuodelta 1974 olevan vanhan puolustusvoimain pykälää puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä tiivistää siten, että kuka tahansa ”alokkaasta amiraaliin” pystyisi ne muistamaan.

<sup>131</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>132</sup> Em. Hyötyläisen tiedonanto.

<sup>133</sup> Tämä ja seuraavat seikat ovat eri tavoin tulleet esille tutkimushaastatteluissa.

kuitenkin vuoden 2000 aikana - Puolustusministeriön havaittua Pääesikunnan aloittaneen strategisen suunnittelun - Puolustusministeriössä aloitettiin ministeriön strateginen suunnittelu ja oman strategisen suunnitelman laatiminen. Hallinnonalan kokonaisuuden kannalta tarkasteltuna strateginen suunnittelu otettiin puolustushallinnossa ensin käyttöön keskusvirastossa (Pääesikunnassa) ja vasta tämän jälkeen Puolustusministeriössä. Pitkän tähtäyksen suunnittelun lopettamista ja strategisen suunnittelun aloittamista puolustusvoimissa voidaan kuvata suunnittelujärjestelmän toimintatavan muutokseksi - ei varsinaiseksi johtamis-”ismin” tulemiseksi puolustusvoimien organisaatioon. Samaan toimintatavan muutokseen liittyvät tulosjohtamisen ja prosessijohtamisen käyttöönotto puolustusvoimissa ovat nekin luettavissa strategisen johtamisen muodoiksi.

Ensimmäisenä alatutkimusongelmana oli, miksi puolustusvoimissa on luovuttu pitkän tähtäyksen suunnittelusta ja otettu käyttöön kehittämisohjelmat. Pitkän tähtäyksen suunnittelu ei soveltunut 1990-luvun nopeasti muuttuvaan turvallisuusympäristöön, koska siinä ei ollut muuttuvassa ympäristössä tarvittavaa ”strategista ketteryyttä”. Erityisesti tämä ilmeni vuoden 1997 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laatimisen yhteydessä, jolloin uhkamallien vaihtumisen vuoksi elätettiin hetken aikaa kahta pitkän tähtäyksen suunnitelmaa.

Tutkimus vahvisti suunnittelujärjestelmän muutoksen keskeiseksi syyksi sen, että puolustusvoimien kehittäminen haluttiin saada kokonaisvaltaisemmaksi, jolloin matriisina toimittaessa eri toimijat sitoutetaan kehittämisohjelmien toteuttamiseen. Näin tarkasteltuna on perusteltu myös strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportissa ollut maininta pyrkimyksestä jalkauttaa suunnitelmat organisaatiossa laajempaan käyttöön. Pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmä oli talous- ja materiaalipainotteinen, mikä johti myös vaikeasti ennakoitaviin vaikutuksiin kulloisenkin PTS:n loppuosalla. PTS:n suunnittelujänne oli 15 vuotta, joka jaettiin kolmeen 5 vuoden suunnittelujaksoon. Käytännössä tämä aiheutti Pääesikunnan suunnittelijoissa sen, että omien hankkeiden toteutumisen varmistamiseksi hankkeet pyrittiin saamaan kulloisenkin PTS:n ensimmäiseen 5 vuoden suunnittelujaksoon. Tutkimuksen perusteella pitkän tähtäyksen suunnittelu otettiin puolustusvoimissa käyttöön kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean suositusten perusteella 1980-luvulla.

Tämän tutkimuksen pohjalta ei voi muodostaa suoraa syy-yhteyttä siihen, että nykyisen kaltainen puolustusvoimien strateginen suunnittelu olisi pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmän lopettamisen suoranainen seuraus. PTS:sta muotoutunut



puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuus on osa puolustusvoimien strategista suunnitelmaa, mutta strategisesta suunnittelusta vastaava sektori perustettiin organisaation muutosten vuoksi. Pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmä muutettiin kehittämisohjelmiksi, jolloin puolustusvoimien linja-esikuntaorganisaatioon on tuotu prosessijohtamisen, matriisiorganisaation ja konsernijohtamisen piirteitä. Pitkän tähtäyksen suunnittelujärjestelmä on muutettu puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuudeksi liukuvasti 2000-luvulla. Kehittämisohjelmatyö on tutkimuksen laatimishetkellä vielä kehitysvaiheessa, eivätkä kaikki muutoksen syyt ole selvillä.

Toisen alatutkimusongelman tarkoituksena oli selvittää, miksi Pääesikuntaan perustettiin strategisen suunnittelun sektori. Sen perustamisen syiksi selvisi useita tekijöitä. Tärkeimmät tekijät olivat Puolustusneuvoston ja sen sihteeristön lakkauttamisen (1.3.2000) seuraukset ja PELKO-projektin (Pääesikunnan ja alaisten laitosten uudelleenorganisointi) johtopäätökset. Aiemmin julkaisemattomana tekijänä tutkimuksessa ilmeni Puolustusneuvoston sihteeristön keskeinen merkitys Pääesikunnan ja poliittisen johdon välisenä kontaktina, jolloin tarvittaessa poliittiset linjaukset puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitteluun ja hankkeisiin saatiin nopeasti. Puolustusneuvoston sihteeristöä luonnehdittiin siksi organisaatioksi, joka aiemmin käytännössä teki puolustusvoimien ylimmän johdon tarvitsemaa strategista suunnittelua. Kuitenkin vasta strategisen suunnittelun sektorin perustaminen toi strategisen suunnittelun ja strategisen suunnitelman käsitteet puolustusvoimiin.

Pääesikunnassa havaittiin tarve sellaiselle strategiselle suunnittelulle, jossa kulloinkin käyttöön saatavilla määrärahoilla ei olisi ratkaisevaa merkitystä puolustuksen kehittämisessä. Suunnittelujärjestelmää haluttiin suunnata tulevaisuuden tavoitetilojen muodostamiseen ja puolustusvoimien suorituskyvyn kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Vuosituhannen vaihteessa puolustusvoimilta myös puuttui tutkimukseen perustuva strateginen konsepti. Viitteitä saatiin myös Pääesikunnan operatiivisen osaston ja suunnitteluosaston välisistä 2000-luvun alkupuolen ristiriidoista. Taustalla olivat eriävät mielipiteet siitä, kumman osaston johdossa puolustusvoimien kokonaissuunnittelu pidetään.

Kolmannen alatutkimusongelman tarkoituksena oli kuvailla strategisen suunnittelun käynnistämistä puolustusvoimissa sekä selvittää sen yhteyksiä Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käynnistämiseen. Pääesikunnan strategisen suunnittelun sektori laati vuosina 2000-2001 prosessimallin puolustusvoimien strategisesta suunnittelusta, jonka perusteella tuotettiin puolustusvoimien strategista suunnittelua ohjaava pysyväisasiakirja.

Ensimmäinen suunnittelukierros oli kokemuksen hankkimista strategisesta suunnittelusta. Strategisen suunnitelman laatimisen ohessa pitkän tähtäyksen suunnitelmaa pidettiin edelleen yllä.

Puolustusministeriön ja Pääesikunnan välinen strategisen suunnittelun yhteistyö on toiminut varsin hyvin, vaikka yhteistyössä onkin ollut jännitteitä, jotka ovat liittyneet molempien roolijakoon puolustushallinnon strategisessa suunnittelussa. Puolustusministeriön sisäiset strategisen suunnittelun käynnistämisen vaikeudet ovat olleet ilmeisiä, ja ministeriö aloittikin strategisen suunnittelun vasta huomattuaan Pääesikunnan käynnistäneen omansa.

Neljäntenä alatutkimusongelmana oli, millainen on puolustusvoimien strategisen suunnittelun käynnistämisen yhteys julkishallinnon strategisen johtamisen kehityslinjoihin. Tätä ongelmaa pyrittiin peilaamaan koko tutkimusprosessin kuluessa. Puolustusvoimien strategisen suunnittelun ja yleensä puolustusvoimien johtamisen yhteys julkishallinnon ja liike-elämän vastaavaan kehitykseen jää tämän tutkimuksen valossa melko ohueksi. Puolustusvoimissa on seurattu strategisen johtamisen kehitystä muissa organisaatioissa, mutta puolustusvoimien organisaation ja erityisesti suunnittelujärjestelmän omaleimaisuuden vuoksi niiden mallit eivät ole olleet suoraan sovellettavissa puolustusvoimien toimintaan. Merkittävää on, ettei puolustusvoimat toimi varsinaisen taloudellisen kilpailun ympäristössä, vaikka tulosjohtaminen ja hallinnon tehostamisvaatimukset ovat ulottuneet senkin toimintaan.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisesti Puolustusministeriöstä on vuosituhanen vaihteessa yritetty istuttaa puolustusvoimien toimintaan julkishallinnossa käyttöön otettuja johtamismalleja, mutta puolustusvoimissa on tulosjohtamisajattelua lukuun ottamatta torjuttu nämä mallit. Perusteena on ollut niiden heikko sopivuus omaan toimintaan ja organisaatioon kriisiajan toiminnan näkökulmasta. Tulosjohtamisajattelu näkyy selkeästi PELKO-projektin loppuraportissa vuosituhanen vaihteessa; tulosjohtamisen katsottiin kuuluvan keskeisesti Pääesikunnan suunnitteluosaston vastuulle. Samassa raportissa hahmoteltiin puolustusvoimien prosessityön perusteita. Tämä työ johti tuloksiin puolustusvoimien pääprosessien tultua määritellyiksi muutamaa vuotta myöhemmin ja prosessimaisen toimintatavan vähitellen jalkautuessa puolustusvoimien organisaatioon. Tästä näkökulmasta työhypoteesissa mainitun New Public Management -opin vaikutukset puolustusvoimien strategiseen johtamiseen ja suunnitteluun jäävät toteennäyttämättä.

Tutkimuksen perusteella puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelun ja strategisen suunnittelun käyttöönottoa ja kehittämistä on vaikea verrata julkishallinnon vastaaviin trendeihin. Julkishallinnossa ja liike-elämässä jo 1950-luvulla käytössä olleita johtamismalleja on omaksuttu puolustusvoimiin oman organisaation tai toiminnan tarpeen niin vaatiessa. Puolustusvoimien pitkän tähtäyksen ja strategista suunnittelua on mahdotonta sovittaa julkishallinnon ja liike-elämän nopeasyklisiin trendeihin. Puolustusvoimissa nämä suunnittelumallit ovat olleet käytössä vasta siinä vaiheessa, kun muualla ne ovat jo olleet epämuodikkaita. Toisaalta kyse voi olla pelkästään terminologisista määrittelyistä.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että strategisen johtamisen käsite puolustusvoimissa on moniulotteinen. Sitä on kuitenkin pyritty selkeyttämään. Tutkimushaastattelujen perusteella puolustusvoimien strateginen johtaminen yleensä mielletään strategiseksi päätöksenteoksi ja puolustusvoimien johtamiseksi strategisella (Pääesikunnan) tasolla. Haastatellut tuntuivat vierastavan strategisen johtamisen käsitteen liiallista teoretisointia. Puolustusvoimissa haasteena on strategioiden väljästi muotoillut implementointiosuudet. Strategioilla ei johdeta puolustusvoimien keskeisiä toimintoja ja strategia-käsitettä viljellään monenlaisissa yhteyksissä.

## **5.2 Luotettavuuden arviointi**

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan pohtia tutkimustulosten, tutkimusmenetelmän ja tutkimusaineiston näkökulmasta. Tutkimuksella kyettiin selvittämään ne keskeiset tekijät, joiden vuoksi puolustusvoimissa on siirrytty nykyisen kaltaiseen strategiseen suunnitteluun. Tutkimuksella ei selvitetty kysymystä, että onko aiempi puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnittelu ollut miltä osin nykyisen strategisen suunnittelun kaltaista suunnittelua. Tämä olisi edellyttänyt perehtymistä viime vuosikymmenien pitkän tähtäyksen suunnitteluun sekä puolustushallinnossa että julkishallinnossa sekä näiden vertailua nykyiseen puolustusvoimien strategiseen suunnitteluun.

Tutkimusmenetelmäksi valittiin kuvaileva menetelmä, joka on tyypillinen historiantutkimusta tehtäessä ja tapahtumakulkuja tutkittaessa. Tässä piilee kuvailevan tutkimusmenetelmän haaste: tutkimus voi jäädä kronologiseksi tapahtumakerronnaksi, mikä toisaalta on arvo sinänsä, jos tällä kyetään selvittämään uusia tapahtumaketjuja. Kuvailevaan tutkimukseen tuleekin liittää selittävän tutkimusmenetelmän aineksia, jolloin tutkimuksella pyritään löytämään syy-seuraussuhteita. Tämän tutkimuksen osalta pohdittiin myös muita mahdollisia

tutkimusmenetelmiä, esimerkiksi tapaustutkimusta, mutta erityisesti tutkimusaineiston sirpaleisuuden ja laajuuden vuoksi päädyttiin kuvailevaan tutkimukseen, johon on liitetty selittävää tutkimusotetta.

Tutkimuksen lähdeaineiston osalta voidaan pohtia lähdeaineiston laatua, kattavuutta ja aineiston lähdekriittistä käyttöä. Tutkimusta varten kartoitettiin varsin laaja lähdemateriaalimäärä, joka koostui kirjallisuudesta, tutkimuksista, asiakirjoista ja haastatteluista. Tutkimusaineisto ei antanut lähdekritikille merkittävää sijaa. Asiakirjoista ei löydetty poikkeavuuksia ja tutkimushaastattelut muodostivat yhdenmukaisen ja toisiaan tukevan kokonaisuuden pienehköillä painotuseroilla ilman ristiriitaisuuksia. Todennäköistä on, ettei esimerkiksi haastattelujen jatkaminen olisi muuttanut tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä. Haastattelut muodostivat tutkimuksen tärkeimmän lähderyhmän ja niitä suoritettiin huomattava määrä. Pelkkien asiakirjalähteiden perusteella tutkimusongelmia ei olisi kyetty ratkaisemaan.

Tutkimusprosessin aikana perehdyttiin puolustusvoimien salassa pidettävään aineistoon. Koska tässä tutkimuksessa ei pyrittykään selvittämään esimerkiksi pitkän tähtäyksen suunnitelmien tai kehittämisohjelmien yksityiskohtaisia sisältöjä, niin tämä aineisto ei muuttanut tutkimuksen tuloksia huomioiden tutkimusongelmien asettelun.

### **5.3 Jatkotutkimusesitykset**

Tämän tutkimuksen ja strategisen johtamisen aiheen tiimoilta avautuu lukuisia jatkotutkimusmahdollisuuksia. Vertailevalla tutkimusmenetelmällä voidaan syventää puolustusvoimien ja julkishallinnon suunnitteluprosessien ja johtamismallien historiallisia yhteyksiä. Mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi Puolustusministeriön ja Pääesikunnan keskinäinen strateginen ohjaussuhde ja ilmenemismuodot. Kyselytutkimuksella voidaan selvittää henkilöstön käsityksiä puolustusvoimien strategisesta suunnittelusta ja strategisesta johtamisesta. Tällainen tutkimus voidaan ulottaa joukko-osastojen komentajiston tasalle, jossa puolustusvoimien strategiat usein lopulta implementoituvat ja toisaalta tutkimuksella olisi hedelmällistä selvittää strategisten suunnittelijoiden käsityksiä työnsä vaikutuksista.

Lopuksi strategisen johtamisen käsitteen määrittelylle puolustusvoimissa olisi erityisesti tutkimuksen kannalta tarve. Puolustusvoimien strateginen johtaminen voitaisiin jakaa myös kahteen osaan: yhtäältä verraten julkiseen normaaliolojen strategiseen johtamiseen, jossa

strateginen päätöksenteko kohdistuu puolustusvoimien normaaliolojen keskeisiin toimintoihin. Toisaalta tästä voitaisiin eriyttää salassapitomääräysten alainen kriisiajan strateginen johtaminen, jonka valmisteluja tehdään jo perusvalmiuden aikana.

## **LÄHTEET**

### **JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET**

#### **Puolustusvoimien asiakirjat (asiakirjan päiväyksen mukaisessa aikajärjestyksessä)**

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R20/10.1/D/I/12.7.1999 PELKO-PROJEKTIN VÄLIRAPORTTI.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R2/10.1/D/I/31.12.1999 PÄÄESIKUNNAN JA SEN ALAISTEN LAITOSTEN KEHITTÄMINEN JA ORGANISOINTI.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R128/10.1/D/II/20.1.2000 PELKO-PROJEKTIN JOHTORYHMÄN KOKOUS.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak R848/12.4/D/II/8.5.2000 SUUNNITTELUOSASTON TULOSNEUVOTTELUAINEISTO.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1736/8/E/II/10.9.2001. PUOLUSTUSVOIMIEN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN UUELLEEN ORGANISOINTIA KOSKEVA ESISELVITYS.

Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK 1/8.1/D/I/12.1.2004 VIRK. PUOLUSTUSVOIMIEN STRATEGISTA SUUNNITTELUA TUKEVAN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN KOORDINOINTI JA OHJAUS.

Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK 2/11.2/D/I/19.1.2004 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA NORMAALIAIKANA.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1064/10.2/D/III/24.3.2005. PUOLUSTUSVOIMIEN OPERAATIOPÄÄLLIKÖN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R3386/10.2/D/III/3.10.2005 VIRK. UUSIMUOTOISEN PÄÄESIKUNNAN TOIMINTATAPAMALLI.

#### **Opinnäytteet**

Tapanainen, Kari: Strategisen johtamisen ja TRSS-prosessin rajapinta ja sen haasteet. Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma, 2008.

Villikari, Mikko: Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian jalkautuminen merivoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2484, 2007.

Virta, Jami: Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna - tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma, 2009.

## Ohjesäännöt

Kenttäohjesääntö, yleinen osa. Edita, Helsinki 2007.

### **Haastattelut ja tiedonannot (haastateltavien virkatehtävistä on mainittu tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat)**

Herranen, Hannu: s. 1950, kenraaliluutnantti res. Apulaisosastopäällikkö Pääesikunnan operatiivisessa osastossa vuosina 1998-2000, vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä vuosina 2001-2002, kansallisen puolustuspolitiikan yksikön johtaja Puolustusministeriössä vuonna 2003, Puolustusvoimien apulaishenkilöstöpäällikkö vuosina 2004-2006 ja Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö vuosina 2006-2009. Tiedonanto sähköpostitse 8.2.2010. Tekijän hallussa.

Hollo, Ilkka: s. 1944, kenraaliluutnantti res. Puolustuspoliittisen osaston päällikkö Puolustusministeriössä vuosina 1994-1998, Puolustusvoimien operaatiopäällikkö ja Puolustusneuvoston pääsihteeri vuosina 1998-2000 ja Pääesikunnan päällikkö vuosina 2000-2002. Haastattelu 13.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Honkamaa, Sakari: s. 1956, prikaatikenraali. Puolustusneuvoston yleissihteerin apulainen vuosina 1997-1999 ja strategisen suunnittelusektorin johtaja Pääesikunnassa vuosina 2001-2005. Komentopäällikkö Pääesikunnassa vuodesta 2010. Haastattelu 17.2.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Hyötyläinen, Tapani: s. 1957, eversti. Vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä. Tiedonanto sähköpostitse 24.9.2009. Tekijän hallussa.

Hägglund, Gustav: s. 1938, kenraali res. Pääesikunnan päällikkö vuosina 1990-1994 ja Puolustusvoimain komentaja vuosina 1994-2001. Tiedonannot sähköpostitse 28.12.2009 ja 10.3.2010. Tekijän hallussa.

Kaskeala, Juhani: s. 1946, amiraali res. Puolustuspoliittisen osaston päällikkö Puolustusministeriössä vuosina 1998-2001 ja Puolustusvoimain komentaja vuosina 2001-2009. Haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Koli, Markku: s. 1953, kenraaliluutnantti. Sektorijohtaja Pääesikunnan operatiivisessa osastossa vuosina 1997-2001, Pääesikunnan johtamisjärjestelmäosaston päällikkö vuosina 2002-2004, Puolustusvoimien valmiuspäällikkö vuonna 2005, Puolustusvoimien operaatiopäällikkö vuosina 2005-2009 ja Pääesikunnan päällikkö vuodesta 2009. Haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Krogars, Marco: s. 1963, komentaja evp, hallintotieteen tohtori. Palvellut puolustusvoimissa yleisesikuntaupseerin tehtävissä ja ylijohtajana Puolustusministeriössä. Puhelinhaastattelu 24.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Puukka, Ilkka: s. 1938, eversti evp, hallintotieteen tohtori, puolustusasainneuvos. Palvellut puolustusvoimissa yleisesikuntaupseerin tehtävissä ja ylijohtajana Puolustusministeriössä. Tiedonanto sähköpostitse 4.10.2009. Tekijän hallussa.

Rannikko, Kari-Pekka: s. 1960, eversti, vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä. Haastattelu 18.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Saastamoinen, Timo: s. 1961, kommodori, sektorijohtaja Pääesikunnan operatiivisessa osastossa vuoteen 2010. Tiedonanto PvAH-järjestelmällä 14.10.2009. Tekijän hallussa.

Tilander, Heikki: s. 1944, kenraaliluutnantti res. Apulaismaavoimapäällikkö ja maavoimapäällikkö Pääesikunnassa sekä Pohjoisen Maanpuolustusalueen komentaja vuoteen 2004. Tiedonanto sähköpostitse 25.9.2009. Tekijän hallussa.

Välivehmas, Heikki. s. 1962, eversti, vanhempi osastoesiupseeri Pääesikunnan suunnitteluosastossa. Haastattelu 22.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa.

### **Muut julkaisemattomat lähteet**

Strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportti. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Ilman johdanto -lukua oleva tekijän hallussa oleva versio.

Strategisen johtamisen soveltuminen julkishallintoon. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen strategisen johtamisen tutkimushankkeen taustatutkimuspäpöri. Tekijän hallussa.

## **JULKAISTUT LÄHTEET**

### **Tutkimukset ja opinnäytteet**

Huttunen, Mika ja Metteri, Jussi (toim.): Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan Laitos, Julkaisusarja 2, n:o 1/2008. Edita, Helsinki 2008.

Kangaste, Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balance Scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 23, Helsinki 2002.

Laaksonen, Marko: Luottamus hyvä, valvonta paras? Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanushaasteen edessä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 28, Helsinki 2004.

Laaksonen, Marko: Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1. Tutkimuksia n:o 1. Edita, Helsinki 2009.

Limnell, Jarno: Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia n:o 29, Helsinki 2009.

Puukka, Ilkka: Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Kustannus OY Suomen Mies. Tampere 2005.

Tiili, Minna: Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta politica 34. Department of Political Science University of Helsinki. Helsinki University Print. Helsinki 2008.

Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 36. Edita, Helsinki.



Visuri, Pekka: Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945 - 1985. Suomen Sotatieteellisen Seuran julkaisu n:o 16. Otava, Keuruu 1989.

### **Kirjallisuus**

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos, Vastapaino, Tampere 2008.

Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009.

Kosonen, Mikko ja Doz, Yves: Nopea strategia. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2008.

Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1 Helsinki 1999.

Krogars, Marco: Muutoksen suunta. Näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 5, Helsinki 2000.

Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen ajattelu puolustushallinnossa - näkökulmia uusiin uhkiin ja kokonaisturvallisuuden käsitteeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 6, Helsinki 2001.

Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen osaaminen puolustushallinnossa - näkökulmia strategisen osaamisen käsitteeseen, tasoon ja tarpeeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 10, Helsinki 2003.

Terho, Sampo (toim.): Strategian jäljillä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Edita, Helsinki 2009.

Tilander, Heikki: Sotilaan vuosikymmenet. Muistikuvia noottikriisin ajasta EU-Suomeen. Kustannus OY Suomen Mies, Helsinki 2006.

Seeck, Hannele: Johtamisopit Suomessa - taylorismista innovaatioteorioihin, Gaudeamus, Helsinki 2008.

Silen, Timo: Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Yliopistopaino, Helsinki 2006.

Simon, John: Koneen ruhtinas - Pekka Herlinin elämä. Otava, Keuruu 2009.

Suomi, Juhani ja Suominen Pertti: Jaakko Valtanen - Tammenlehväkenraali, Otava, Keuruu 2008.

### **Artikkelit**

Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna (1970-2010). LTA 1/00.

Puukka, Ilkka: Sotilasjohtaminen muuttuvassa maailmassa. Paradigmaattinen tarkastelu. Tiede ja Ase, Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijulkaisu n:o 66, 2008.

